

# Alkotmánybíróság

**Szerző:** GÁRDOS-OROSZ Fruzsina

**Affiliáció:** tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2020.03.31

**Idézési javaslat:** GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Alkotmánybíróság” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmnybrsg> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az alkotmánybíráskodás a világ számos országában az alkotmányosság fontos összetevője, a demokratikus hatalomgyakorlás garanciája. Az alkotmánybíráskodás az alkotmány mint jogi norma által korlátozott politikai cselekvés eszméjét és gyakorlatát őrző feladat és hatáskör, amelyet a legfelső bíróságok vagy különálló alkotmánybíróságok gyakorolnak. A szócikk bemutatja az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróságok kialakulását, modelljeit, tárgyalja az alkotmányos intézménnyel összefüggő hatásköri, szervezeti és eljárási kérdéseket, valamint az alkotmánybíráskodás elméleti indokolását és magyarországi megvalósulását a demokratikus rendszerváltást követően.

## Tartalomjegyzék

1. **Bevezetés**
2. **Alkotmánybíróság – alkotmánybíráskodás – fogalommeghatározás**
3. **Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei**
  - 3.1. A decentralizált modell
  - 3.2. A centralizált modell
  - 3.3. Vegyes modellek
4. **Az alkotmánybíróságok történeti kialakulása**
5. **Az alkotmánybíráskodás funkciói, hatáskörei**
  - 5.1. Absztrakt előzetes és utólagos normakontroll és a bírói kezdeményezés – a normabíráskodás
  - 5.2. Absztrakt alkotmányértelmezés
  - 5.3. Alkotmányjogi panasz
6. **Az alkotmánybíráskodás fő intézményei**
  - 6.1. Szervezeti kérdések, az alkotmánybírók megválasztása és jogállása
  - 6.2. Eljárási kérdések: az alkotmánybírósághoz való hozzáférés jelentősége, az indítványozás eljárástípusok, a döntési formák és azok hatálya, jogkövetkezményei
7. **Az alkotmánybíráskodás igazolása és elméleti kérdései**
  - 7.1. Alkotmánybíráskodás és demokrácia
  - 7.2. Bírói aktivizmus, jurisztokrácia, politikai kérdés, deference

## 8. A magyar alkotmánybíráskodás

## 9. Összegzés

## 10. JEGYZETEK

---

### 1. Bevezetés

[1] A demokratikus<sup>[1]</sup> működés garantálására alkotmányos jogállamban (->jogállamiság) többféle alkotmányvédelmi megoldás létezik.<sup>[2]</sup> Klasszikusnak a ->parlamenti alkotmányvédelem tekinthető,<sup>[3]</sup> de a XX. század második felében és a XXI. század elején a világ legtöbb – régi és új – országában megjelent a bírói alkotmányvédelem.<sup>[4]</sup> Mi több, az állambíráskodáson és a közigazgatási bíráskodáson (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita) túl számos ország alkotmánya az alkotmánybíráskodás feladatának is külön intézményt rendelt, az alkotmánybíróságot.<sup>[5]</sup> Ezen alkotmányos intézmény feladata a különböző hatáskörök gyakorlásán keresztül szintén az alkotmány védelme volt. A mindenkire kiterjedő hatályú jogász ->alkotmányértelmezés<sup>[6]</sup> a ->bíróságok, alkotmánybíróságok monopóliuma lett. Az alkotmánybíróság feladata a stabil alkotmányos ->demokráciákban elsősorban az alapvető jogok védelme lett, de emellett az intézménynek meghatározó szerepe maradt a közhatalmat gyakorló állami intézmények közötti hatásköri viták és az eljárási kérdések eldöntésében vagy az állami ->szuverenitással összefüggő kérdésekben is.<sup>[7]</sup>

[2] A jelen szócikk az alábbi szerkezetben mutatja be az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróságok kialakulásával és működésével kapcsolatos tudnivalókat: az első részben a fogalommeghatározást követően az alkotmánybíráskodás két tipikus formáját mutatjuk be, amelyeket többek között centralizált és decentralizált formának, európai és amerikai modellnek szoktunk nevezni. Ezt követően írjuk le az alkotmánybíróság mint intézmény kialakulásának bemutatása segítségével annak funkcióját, jelentőségét, szervezetét, hatásköreit, eljárásait. A szócikk második részében ismertetjük az alkotmánybíráskodás legitimitásával kapcsolatos legfontosabb vitákat, végül a magyar Alkotmánybíróság legfontosabb jellemzőit.

[3] Az alkotmánybíróságok és azok működése egyaránt jogi és politikatudományi elemzés tárgya. A politikatudományi elemzések főként azt vizsgálják, hogy az intézménynek milyen jelentősége van a politikai térben,<sup>[8]</sup> míg a jogi elemzések a szervezetet és a működést helyezik előtérbe normatív szempontok szerint, és a hatáskörök gyakorlása során született döntéseket érveléstani és kompetencia-szpempontok szerint értelmezik. Mindezeket kiegészítik a politikai filozófiai és alkotmányelméleti vizsgálatok, amelyek az intézmény alkotmányos rendben elfoglalt helyéről és legitimitásáról, a klasszikus hatalmi ágakkal szemben megfogalmazott szerepéről szólnak. Az Internetes Jogtudományi Enciklopédia koncepciójához illeszkedően a szócikk a jogi és alkotmányelméleti megközelítést alkalmazza, de törekszik arra, hogy elhelyezze az ismertetést a politikatudományi, politikai filozófiai diskurzusokban is.

### 2. Alkotmánybíróság – alkotmánybíráskodás – fogalommeghatározás

[4] Az alkotmánybíráskodás lényege a törvények alkotmányossági vizsgálata.<sup>[9]</sup> A vizsgálatot vagy rendes bíró, illetve bíróság végzi egy konkrét ügygel összefüggésben, vagy egy alkotmánybírókból álló testület, amelyet kifejezetten erre a feladatra állított fel az alkotmányozó hatalom az alkotmány által közvetlenül meghatározott alkotmányvédelem részeként.<sup>[10]</sup> Az alkotmánybíróságok az alkotmányosság és egyben a törvényesség őrei.<sup>[11]</sup> Az alkotmánybíróságok ma már a törvényhozó és a végrehajtó – néhány országban ezeken túl a bírói – hatalom alkotmányon túl- vagy átlépő magatartásaival, jogi aktsaival szemben védik az alkotmány integritását.<sup>[12]</sup> Az alkotmánybíráskodás

jogi felfogása a jog integritását veszi alapul.<sup>[13]</sup> Az alkotmánybíráskodás legitimációs alapja az a feltevés, hogy az említett hatalmi ágak egy kézben összpontosulása zsarnoksághoz vezet.<sup>[14]</sup> Ennek megakadályozására jött létre az alkotmány, amely a ->**hatalommegosztás** előírása mellett az emberi jogokat minden hatalom előtt védi. E törekvés megvalósításához járul hozzá az alkotmánybíráskodás, amelynek funkciója ezen alkotmány védelme.<sup>[15]</sup>

**[5]** Az alkotmánybíráóságok és az alkotmánybíráskodást végző rendes bíróságok minden ->**államban** rendelkeznek hatáskörrel az alkotmány autentikus értelmezésére – amelyhez az összes többi állami és nem állami intézmény, valamint bármely személy kötött –, a jogszabályok felülvizsgálatára, és szintén minden államban a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól elkülönült alkotmányos intézményről van szó. Az is megállapítható, hogy amely országokban van a rendes bíróságtól elkülönülő alkotmánybíráóság, azok általában a kontinentális jog szerint működő országok (->a **kontinentális jogrendszer**); ->a **common law jogrendszerű** államokban az alkotmány őrei továbbra is a rendes bíróságok. Az egyes alkotmánybíráóságok születésének körülményei jól dokumentáltak,<sup>[16]</sup> ezért látszik az, hogy a létrejöttük körülményei alapvetően határozzák meg a hatáskörüket, összetételüket, szervezetüket, működésüket. Az alkotmánybíráóságok nagyon eltérő hatásköri kombinációkkal működnek, egyes testületeknek számos, a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatán túlmutató funkcióját, feladatát tárhajjuk fel, amelyeket az köt össze mégis, hogy mind a közhatalom gyakorlásának alkotmányos keretek között tartására irányulnak.<sup>[17]</sup>

### 3. Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei

**[6]** Az alkotmánybíráskodásnak két fő típusa van: az egyik szerint a rendes bíróságok decentralizált módon látják el az alkotmányvédelemmel összefüggő feladatot, azaz az egyes ügyek elbírálásakor nemcsak a jogszabályokat, hanem az alkotmányt is figyelembe veszik – mi több, a többi jogszabálynál magasabb szintű ->**jogforrásnak** tekintik – az ügyben normatív erejű jogtétel meghatározásakor.

**[7]** Az alkotmánybíráskodás másik módja szerint, a centralizált modellben specializált kvázi bírói szervek vizsgálják meg az érvényes jogszabályok alkotmányosságát, azaz absztrakt módon ítélik meg arról, hogy a ->**parlament** vagy a végrehajtó hatalom által megalkotott jogszabály megfelel-e a magasabb szinten elhelyezkedő alkotmánynak.<sup>[18]</sup> Emellett az alkotmánybíráskodásra specializált intézmények absztrakt alkotmányértelmezést és konkrét, egyedi ügghöz kapcsolódó normakontrollt is végezhetnek rendes bírói kezdeményezésre indult eljárás vagy alkotmányjogi panasz esetében. Új elem, hogy az alkotmánybíráóságok hatásköreiként több ország esetében megjelent a rendes bírói döntések alkotmányossági vizsgálata, amit a magyar szakirodalom német típusú alkotmányjogi panaszknak is nevez.

**[8]** A szakirodalomban európai és amerikai modellnek is szokás nevezni a centralizált és decentralizált modellt,<sup>[19]</sup> hiszen történeti kialakulását tekintve a decentralizált modell az Egyesült Államokhoz, míg a centralizált alkotmánybíráósági modell Európához köthető,<sup>[20]</sup> ahol először Csehszlovákiában, majd Ausztriában jelent meg az intézmény. Emellett a kelsen-i és diffúz modell fogalom-pár is ismert; előbbi az európai, centralizált, az utóbbi pedig az amerikai, decentralizált modell eredetére és működésére utal.<sup>[21]</sup>

**[9]** Beszélhetünk továbbá egy harmadik, úgynevezett vegyes modellről, amely például Írországban, Svájcban, Észtországban vagy Görögországban működik, ahol az alkotmánybíráskodást ugyan a bírói hatalom végzi, de a különálló alkotmánybíráóságokhoz hasonló (centralizált és egyéb) módon.

**[10]** Az alkotmányos intézmények rendszere, az alkotmányos berendezkedés a társadalmi-politikai jellegű kihívásokra ad jogi választ. A jogtartalmi kérdések és az eljárások nem szakadnak el a társadalmi-politikai igényektől, amelyek különbözőek lehetnek az egyes államokban. Éppen ezért azon túl, hogy a személyek közötti kapcsolatokban, valamint a magánszemély és az állam közötti kapcsolatban a szabályokat és a konfliktusok rendezésének módját alkotmányos keretek között jogalkotással rendezik az alkotmányos vagy más néven jogállami demokráciák, az intézményi

megoldások nagyon különbözőek.<sup>[22]</sup>

**[11]** Az amerikai elképzelés fontos jellemzője, hogy a bírói alkotmányvédelem csak *inter partes* hatályú döntések során nyilvánulhat meg, a bíróság csak konkrét, nem normakontrollra irányuló ügyekben dönthet. A bíróságnak nincs megsemmisítési joga, az alkotmányellenessé nyilvánítás precedenssé válik, és így lesz kötelező más esetekre. Európában viszont az alkotmánybíróság már a bírói alkotmányvédelem meghonosodásakor megkapta az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének a jogát. Elfogadottá vált az is, hogy az alkotmányosság kérdése elszakad a konkrét jogvitától, a bírósági peres üggyel, és a dedikált indítványozók kezdeményezésére az alkotmánybíróság a jogszabály absztrakt vagy konkrét üggyel összefüggésben felmerülő alkotmányellenességéről dönthet.

### 3.1. A decentralizált modell

**[12]** Az európai modellhez képest jóval korábbra datálható a bírói alkotmányvédelem kialakulása Amerikában.<sup>[23]</sup> Az amerikai alkotmánybíráskodásról 1803, a *Marbury v. Madison* ügyben hozott döntés<sup>[24]</sup> óta beszélünk.<sup>[25]</sup> Bár már korábban is születtek ilyen típusú döntések egyes amerikai államokban, a *Marbury v. Madison* azért mérföldkő, mert ettől kezdve váltak szövetségi szinten elfogadottá az e döntésben is hangoztatott elvi tételek. Az USA alkotmányának VI. cikkelye kimondja, hogy az alkotmány, a szövetségi Kongresszus által megalkotott törvények és az Egyesült Államok által megkötött vagy megkötésre kerülő és ratifikált nemzetközi szerződések az ország legmagasabb szintű jogforrásai, amelyek „[...] minden államban minden bíró számára kötelezők, tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre.”

**[13]** A *Marbury v. Madison* ügy az 1800-as választásokhoz kötődik, amikor is az Adams-adminisztrációt váltotta a Jefferson-adminisztráció. John Adams elnök a hivatala átadását megelőzően még kinevezett jó néhány tisztségviselőt annak érdekében, hogy megerősítse a megszerzett politikai pozícióit az egyes intézményekben. Az utolsó pillanatban kinevezett személyek azonban Jefferson külügyminiszterétől, James Madisontól nem kapták meg a megbízólevelüket, mert az új elnöki adminisztráció úgy ítélte meg, hogy az így hivatalba lépő személyek nem jogosultak a pozícióra.

**[14]** William Marbury bíróság előtt megtámadta Madison külügyminiszter visszautasító aktusát, és kérte a bíróságtól a megbízólevél átadását. A 1789-es bírósági törvény alapján a bíróság erre jogosult volt, tehát jogában állt volna elrendelni azt, hogy Marbury adja át a megbízóleveleket az Adams által kinevezett közzolgálati jogviszonyban állóknak.

**[15]** A bíróság azonban úgy döntött, hogy az 1789-es bírósági törvény alkotmányellenes, mert a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányban foglalt elvével ellentétes. A hatalmi ágak elválasztása azt jelenti, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomnak mind megvannak a saját hatáskörei, és egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik hatáskörét. A bírói hatalom nem rendelkezhet olyan jogosítványokkal, mondja az indokolás, amelyek ilyen mértékben beleavatkoznak a végrehajtó hatalom hatáskörébe, különben nem volna értelme a hatalmi ágak alkotmányos elválasztásának.

**[16]** Ez a John Marshall bíróhoz köthető híres érvelés alapozta meg az alkotmánybíráskodást Amerikában. Ezt követően kialakult minden bíróság hatásköre arra, hogy az előtte folyamatban lévő konkrét ügy elbírálásakor az alkotmányt is figyelembe vegye az alkalmazandó jogtétel meghatározásához, és félretegye, ne alkalmazza azt a normát vagy a normának azt a jelentéstartalmát, amelyet alkotmányellenesnek tart. Természetesen a bíróságnak az értelmezésre vonatkozó döntése a fellebbezési eljárásban vita tárgyát képezheti, így alakult ki, hogy egyes legfontosabb alkotmányossági kérdésekben a Legfelső Bíróság dönt precedensként kötelező erővel bírói határozatokban.

[17] Az amerikaihoz hasonló rendszer alakult ki Kanadában is. Az ország bírósági gyakorlata igen ismertté vált az összehasonlító alkotmányjog számára, mivel számos olyan tételt dolgozott ki, amelyet más felsőbbbíróságok is példaértékűnek ismertek el.<sup>[26]</sup>

### 3.2. A centralizált modell

[18] Bár az Egyesült Államokban az alkotmányossági felülvizsgálatnak 1803 óta nagy hagyománya volt, Európában csak 1920-ban jött létre az első olyan alkotmánybíróság, amely a hatásköreit később is gyakorolhatta.<sup>[27]</sup> Szerte a világban pedig csak a második világháborút követően terjedt el, hogy az államok alkotmánybíróságokat hozzanak létre annak érdekében, hogy az alkotmányuk érvényesülését ki tudják kényszeríteni, ellenőrizni tudják.<sup>[28]</sup> Az alkotmánybíróságokat legtöbbször maguk az alkotmányok nevesítették, és az alkotmányok meg is határozták azokat a hatásköröket, amelyekre az alkotmány érvényesülésének ellenőrzése és esetleg kikényszerítése során az alkotmánybíróság felhatalmazást kapott.<sup>[29]</sup>

[19] Hans Kelsen osztrák jogtudóst ismerjük az európai típusú alkotmánybíráskodás és az ehhez tartozó független, más alkotmányos intézményektől különálló intézmény, az alkotmánybíróság atyjaként.<sup>[30]</sup> Ugyan egy hasonló hatáskörökkel bíró, az alkotmány érvényesítésére hivatott állami szervet már a cseh jog is felrajzolt, az első működő intézmény Ausztriában jött létre. A kelsen elgondolás szerint az alkotmánybíráskodás szükségszerű és elengedhetetlen velejárója egy alkotmányos demokráciának, hiszen a normatív jogrend érvényességi körét kijelölő alkotmány csak így válhat élővé, alkalmazandóvá. Kelsen szerint az alkotmány a legfőbb norma (*Grundnorm*), amelynek minden alacsonyabb rendű jogszabály meg kell, hogy feleljen.<sup>[31]</sup> A normativitás, az előíró jelleg Kelsen gondolataiban szankcióval társul. Elképzelése szerint az alkotmányossági felülvizsgálatnak csak akkor van értelme, ha az képes kiszűrni az alkotmányellenes normát a jogrendszerből, ami csak akkor lehetséges, ha az alkotmánybíróságot az alkotmány felruhazza a jogszabályok megsemmisítésének a hatalmával. A kelsen típusú alkotmánybíróság jellemzője tehát az, hogy megsemmisítheti az alkotmányellenes normát, úgymond negatív jogalkotó.<sup>[32]</sup>

[20] A decentralizált modellhez hasonlóan a centralizált modell elsődleges célja is az új alkotmányos rend védelmének biztosítása volt a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben.<sup>[33]</sup> Másodikként említhető az a törekvés, hogy az alkotmányos értelmezés egységes és így követhető legyen, hiszen az alkotmányok absztrakt szabályokat tartalmaznak, azok értelmezése, tartalmuk kibontása alapvető jelentőségű feladat (ahol nincs specializált alkotmánybíróság, ott az egyes bíróságok alkotmányértelmezése eltérhet egymástól, bár a precedensrendszer ott is biztosít bizonyos kötöttséget). Ahogy fentebb kifejtettük, a jogbiztonság megteremtésére törekvés az egyik indoka annak, hogy az államok alkotmánybíróság felállításáról rendelkeznek, hiszen a kontinentális jogban a precedensek az angolszász értelemben nem léteznek, így nem segítik elő a joggyakorlat egységesítését. Míg az amerikai rendszerben a fellebbezési szisztéma és a precedensrendszer együtt biztosítja az alkotmány érvényesülését,<sup>[34]</sup> addig a kontinensen egy precedensrendszer hiánya miatt más megoldást kellett kialakítani.<sup>[35]</sup>

[21] Európában sok helyen az alkotmánybíróság az alkotmányosság szimbóluma lett,<sup>[36]</sup> így az alkotmányos demokráciák szívesen jelölik magukat egy jól működő alkotmánybírósággal, amely a korlátozott állam működésének szimbóluma. A különálló és a hatalmi ágaktól független alkotmánybíróság bevezetése melletti érv volt számos államban az is, hogy az által elkerülhető, hogy a rendes bíróságok túlzott lojalitást mutassanak a politikai intézmények alkotmányossági megfontolásainak irányába, azaz deferens módon elfogadják a politikai iránymutatásokat.<sup>[37]</sup>

[22] Sok esetben azért veszik át az alkotmányozók ezt az intézményt, mert más országokban bevált, de paradox módon a kutatások azt mutatják, hogy az intézmény sikere szinte teljes egészében az adott politikai környezettől függ.

[23] Bár az alkotmánybíráskodást hagyományosan el tudjuk képzelni a rendes bíróság feladataként

– ahogy az a *common law* jogrendszerű országokban néhány kivétellel működik is –, a kontinentális jogokban a precedensrendszer hiánya már önmagában is magyarázhatja azt, hogy az alkotmányjogi kérdések egységes megítélésére külön fórumokat és eljárásokat vezessenek be. Ez azonban még mindig nem magyarázza egy minden létező intézménytől különálló alkotmánybíróság felállításának feltétlen szükségességét, hiszen a rendes bíróságon is van egy fellebbezési szisztéma, amely a legfelső bíróságok jogegységesítő szerepe mellett iránymutatásra biztosan alkalmas volna alkotmányossági, alkotmányértelmezési kérdésekben is. Az alkotmánybíróság felállításának lényege a civil jogi rendszerekben tehát nemcsak az alkotmányossági felülvizsgálat megvalósítása, hanem az is, hogy (1) létrejön egy különálló intézmény, (2) egy új közhatalmi szerv, amely a rendes bírói szervezetrendszeren kívül helyezkedik el, (3) a tagjait másképp választják meg, mint a rendes bírót, (4) és kifejezetten ilyen céllal hozza létre az alkotmányozó, ezért különálló közhatalmi intézmény.<sup>[38]</sup>

### 3.3. Vegyes modellek

[24] Az európai és az amerikai modell közti különbségtétel kevésbé szervezési, sokkal inkább hatásköri kérdés, azaz eltérő megközelítés abban, hogy milyen terjedelemben és milyen módon lehetséges a törvények alkotmányossági vizsgálata bírósági eljárásban.<sup>[39]</sup> Alapvető különbség a két modell között az is, hogy az amerikai modellben nem elfogadható az, hogy a konkrét ügy kontextusától függetlenül kerüljön sor a jogszabály alkotmányossági vizsgálatára, hiszen erre nem lehet hatásköre a bíróságnak. Az európai alkotmánybíróságok viszont eredetileg csak absztrakt alkotmányossági felülvizsgálatot végeztek, de később sokat változott a gyakorlatuk, hatáskörük egyéb, állambíráskodással vagy közigazgatási bíráskodással összefüggő feladatokkal is gyarapodott, vagy megjelent benne a bírói döntést felülvizsgáló alkotmányjogi panasz intézménye. Ezért tehát a XXI. században egyes alkotmánybíróságok működését olyan hatásköri gazdagság jellemzi, amely alapján a klasszikus decentralizált vagy kelsen-i séma már aligha illeszthető rájuk.

[25] Sok olyan államban beszélhetünk bírói jogvédelemről, ahol egyik alapmodellnek sem felel meg az alkotmányossági felülvizsgálat. Norvégiában vagy az Egyesült Királyságban például létezik alkotmányossági felülvizsgálat; az elsődleges parlamenti alkotmányvédelem mellett az Egyesült Királyságban is létrejött a Legfelsőbb Bíróság, amely alapjogi (->[az alapjogok fogalma és hatálya](#)) szempontból vizsgálhatja a *Human Rights Act* érvényesülését. Norvégiában pedig bár az 1814-es alkotmány nem ad ilyen hatáskört a bíróságoknak, azok mégis gyakorolják az alkotmányossági felülvizsgálatot konkrét ügyekben. Franciaországban pedig bár létrehozták a *Conseil Constitutionnel*-t, tehát az Alkotmánytanácsot, annak nem volt a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó hatásköre és megsemmisítési joga, így ez a megoldás nagyban eltért a kelsen-i típusú centralizált alkotmánybíráskodástól.<sup>[40]</sup>

[26] Vegyes modellnek nevezzük azokat a megoldásokat, amelyek ötvözik a centralizált és a decentralizált rendszer egyes elemeit. Jellemző ezekre, hogy nem különálló alkotmánybíróság jön létre, hanem a legfelső bíróság egy szervezeti egysége végzi az alkotmánybíráskodási feladatokat. A modell sajátossága, hogy az alsóbb bíróságoknak is van mindazonáltal lehetősége nem alkalmazni, félretenni az alkotmányellenesnek ítélt normákat, *erga omnes* hatállyal azonban ebben az esetben is csak a legfelső bírói szerv kollégiuma vagy tanácsa mondhatja ki az alkotmányellenességet. Ilyen például a görög alkotmánybíráskodás.<sup>[41]</sup>

[27] Portugáliában az alkotmány védelme a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság közös feladata. Az alkotmánybíróság előzetes és utólagos normakontroll mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet és német típusú alkotmányjogi panaszokat is vizsgál, míg a rendes bíróságok megtehetik, hogy nem alkalmazzák az előttük folyamatban lévő ügyben az alkotmányellenesnek vélt jogszabályokat.

[28] Az alkotmánybíráskodás új formáival kapcsolatban ugyanazok az elvi megfontolások érvényesek azonban, mint az amerikai és az európai modellek esetében.<sup>[42]</sup> A létrejött vegyes



típusú alkotmánybíráskodás a demokrácia és az emberi jogok minél komplexebb érvényesítésére törekszik, de úgy tűnik, hogy a bírói hatáskörrel kapcsolatos problémák minden rendszerben azonosak, nem függnak tehát az intézményi megvalósítás kereteitől és szabályaitól.

#### 4. Az alkotmánybíráóságok történeti kialakulása

[29] Az alkotmánybíráóságok az európai kontinensen több hullámban jöttek létre.<sup>[43]</sup> 1919-ben Csehországban egy alkotmányerejű törvény hozott létre alkotmánybíráósági testületet, amit 1920-ban az osztrák alkotmánybíráóság felállítása követett, amely az első ténylegesen működő alkotmánybíráóság lett a régióban. Ezt követően a második világháború tapasztalatai adtak okot arra, hogy az új alkotmányozók döntése alapján alkotmánybíráóságok jöjjenek létre a demokratikus jogrend védelme érdekében.<sup>[44]</sup> A XX. században a demokratikusan működő országokban sorra megfogalmazódott a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatának lehetősége. Ennek elterjedését általában a bírói aktivizmus, az esetjog alakulása tette lehetővé, mint például Izraelben 1955-ben. Egyes államokban az alkotmányszöveg változása is segítette az alkotmányos felülvizsgálat elterjedését. Írországból például az 1937-es alkotmány már tartalmazta ezt a lehetőséget, Svédország 1974-ben, Finnország 1999-ben, Belgium és Luxemburg pedig 1996-ban tette azt kifejezetten lehetővé. A demokratikus jogállami berendezkedéshez tehát így vagy úgy elkezdett hozzátartozni az, hogy lehetővé váljon a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata.<sup>[45]</sup>

[30] A második világháborút követően Németországban az 1949-es Alaptörvényben jelent meg az Alkotmánybíráóság, amely 1951-ben kezdte meg működését,<sup>[46]</sup> Olaszországban ténylegesen csak 1956-ban állt fel a testület, Franciaországban pedig az 1958-as alkotmány hozta létre az Alkotmánytanácsot.<sup>[47]</sup>

[31] Az alkotmánybíráóságok létrejöttének az első hullámát egy második követte.<sup>[48]</sup> Egyes diktatórikus rezsimek megszűnését követően szintén több ország döntött úgy, hogy bevezeti az alkotmánybíráóságot. Cipruson 1960-ban, Görögországban 1962-ben, Máltán 1964-ben jelent meg az alkotmánybíráskodás, Spanyolországban 1983-ban, Portugáliában pedig 1983-ban. 1993-ban Andorrán és 1997-ben Luxemburgban jöttek létre olyan testületek, amelyek alkotmánybíráskodási feladatokat kaptak.<sup>[49]</sup>

[32] Az alkotmánybíráóságok felállításának harmadik hulláma a közép-, kelet- és dél-európai demokratikus rendszerváltásokhoz kapcsolódik.<sup>[50]</sup> 1990-ban Magyarországon jött létre az Alkotmánybíráóság, amely 1990. január elsején kezdte meg működését, majd 1991-ben Bulgáriában és Oroszországban, 1992-ben Albániában és Romániában, 1993-ban Szlovákiában, Litvániában és Csehországban, 1994-ben Belaruszban, 1995-ben Moldovában, 1996-ban Lettországból, 1997-ben pedig Ukrajnában állították fel az alkotmánybíráóságot. A keletnémet tartományokban 1992 és 1995 között jöttek létre alkotmánybíráóságok,<sup>[51]</sup> és az Oroszországi Föderáció tagjainak többsége is bevezette az alkotmánybíráskodást.<sup>[52]</sup>

[33] Európán kívül például Dél-Afrikában hoztak létre az *apartheid*-et követően olyan alkotmánybíráóságot, amely jelentős befolyással lett más földrészek alkotmányos gyakorlatára is.<sup>[53]</sup> Kelet-Ázsiában és Nyugat-Afrikában viszont inkább egy folyamatos alkotmányos fejlődés eredményeképpen, fizikai vagy jogi értelemben vett forradalmi helyzet nélkül került sor az alkotmánybíráóságok felállítására. Az egyiptomi alkotmánybíráóságot pedig azért szokták kiemelni a szakirodalmi összegzések, mert egy autoriter rezsim hozta létre annak érdekében, hogy rendszere alkotmányosságot alátámassza.<sup>[54]</sup>

[34] Az osztrák példa azt mutatja, hogy az alkotmánybíráóságot ott és akkor hozták létre Európában, amikor az alkotmányozó, jogalkotó hatalom nem kívánta a rendes bíróságra bízni az alkotmány őrzésének, kikényszerítésének a feladatát. Az európai tapasztalat, a weimari Németország legfelső bíróságainak példája mutatja, hogy a bírói alkotmányvédelem terén különbözik az európai és az amerikai tapasztalat; az alkotmánybíráóság koncepciójának népszerűségéhez ez is hozzájárulhatott.<sup>[55]</sup>

[35] Ahhoz, hogy leírjuk az alkotmánybíróság mint különálló alkotmányos intézmény megjelenését, érdemes rávilágítani arra, hogy a XIX. század végén és a XX. században az alkotmányértelmezés főképp a törvényhozó hatalomra tartozó tevékenység volt. A hatalommegosztás elve Európában sokkal hamarabb kialakult, mint a bírói alkotmányvédelemé. Bár a felvilágosodást követően már mindenhol erősödött a normatív alkotmány koncepciója, ennek értelmezése, a tartalom végső meghatározása a politikai hatalmi ágak, elsősorban a törvényhozó feladata volt, és nem az egyszerű jogvitákat eldöntő bíróságoké. Az, hogy a bíróság a jogalkalmazás és a jogértelmezés során jogot alkotson, vagy legalábbis jogalakító hatású ítéleteket hozzon, teljesen elfogadhatatlan volt az alkotmányos berendezkedések számára. Az osztrák konstrukció esetében például kifejezetten elképzelhetetlen volt, hogy a rendes bíróságok az alkotmányellenesnek vélt normát félretehessék. Kelsen ezért is javasolhatta a hatalommegosztás rendszerében azt, hogy ne a bíróságok lássák el ezt a politikailag érzékeny feladatot, hanem egy kifejezetten erre a célra körütekintően megtervezett, különálló, független intézmény.<sup>[56]</sup> A politikai-bírói hatalmat, hogy megsemmisítse az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezéseket, így akár erre az intézményre is rá lehetett ruházni, megőrizve mindazonáltal a hatalommegosztás egyébként érvényes egyensúlyát az adott államban.

[36] Ma már inkább a demokratizálódás foka határozza meg azt, hogy mely államok választják, hogy alkotmánybíróságot működtessenek.<sup>[57]</sup> A demokratikus rendszerváltások idején a formálódó alkotmányos demokráciák a normatív alkotmány kikényszerítése melletti elköteleződésüket kívánták jelezni az alkotmánybíróság felállításával. Természetesen nem minden államban jött létre alkotmánybíróság, hiszen például egyes latin-amerikai országok a rendes bíróságok pozícióját erősítették azzal, hogy vagy decentralizált, amerikai típusú alkotmánybíráskodást vezettek be, vagy a legfelső bíróság egy kamarája lett az alkotmány legfőbb őre. Néha a politikai befolyás határozta meg azt, hogy mely rendszer kerül bevezetésre: Japánban például az amerikai befolyás miatt a decentralizált alkotmánybíráskodás terjedt el.<sup>[58]</sup> Törökországban pedig egy olyan modell jött létre, amely elsősorban az alapjogok védelmét (->az alapjogok védelme) tűzte ki célul a centralizált alkotmánybíráskodás által lehetővé tett eljárásaiban, de 1982-től már sokkal inkább a közhatalom alkotmányosági-ideológiai védőjévé vált.

[37] Az alkotmánybíróságok terjedése során nagy hatással volt a modellkövetés, az alkotmányos eszmék migrációja esetében az egyik fő példa az alkotmánybíróság volt.<sup>[59]</sup> Kelet-Közép-Európában nagyon hasonló megoldások alakultak ki mindenhol, mint Németországban.<sup>[60]</sup> Talán azért is, mert az alkotmánybíróságok többé-kevésbé el tudták látni azt a funkciót, amelyet az államszervezetben nekik tulajdonítottak: kétségtelenül érzékenyebbek voltak a politikai kérdésekre, mint a rendes bíróságok, és ez egybevágott a parlamentet/kormányzatot vezető politikai többség elképzeléseivel. Ez részben annak köszönhető, hogy a tagok politikai intézmények általi választása nagyon gondos lehetett. Mivel így a legtöbb államban a bírókat a demokratikusan megválasztott politikai elit juttatta pozíciójába, a nem demokratikusan választott szakmai elit jellegre hivatkozó támadások könnyebben visszautasíthatók voltak. A másik jellemző az így kialakult láthatóság és szakmai autoritás, amit a kiválasztási procedura és az intézmény működése garantál. Emiatt szintén elérhetővé vált az, hogy az alkotmánybíróság egyenlő félként lépjen fel a demokratikus, alkotmányos jogrend korlátainak meghatározása terén.

[38] Ma már éppen jurisztokráciáról szokás beszélni – a vita középpontjába az alkotmánybíróságokat állítva –, tehát arról, hogy az alkotmány tartalmának a meghatározása az értelmezés útján bírói feladat lett. Ehhez az is hozzájárult, hogy az egyes alkotmánybírói hatáskörök, különösen az alkotmányjogi panasz, valamint a nemzetközi jogi bírói fórumok egyéni panaszokat elbíráló hatáskörei miatt az alapjogvédelem maga kifejezetten bírói feladattá vált. A XX. századot követően pedig az egyes alkotmányokban az alapjogvédelem különösen nagy jelentőségre tett szert az állam és az egyén viszonyának meghatározásában, és bizonyos alkotmányban is rögzített jogosultságokat az állam már a magánszemélyek közötti, tehát a horizontális jogviszonyokban is kikényszerít.



## 5. Az alkotmánybíráskodás funkciói, hatáskörei

[39] Az alkotmánybíráóságok tényleges feladatai többféleképpen csoportosíthatók aszerint, hogy államszervezeti vagy alapjogvédelmi funkcióról beszélhetünk, vagy aszerint, hogy mely hatalmi ág működésének az alkotmányossági vizsgálatáról, eljárási vagy tartami kérdések megítéléséről, állambíráskodási, közigazgatási bíráskodási vagy alkotmánybíráskodási feladatokról van-e szó.

[40] A funkciók súlya, jelentősége nagyon különböző az egyes államokban. Van, ahol az alapjogvédelmi funkció a legfontosabb, és van, ahol ezt inkább a rendes bíróságokra bízva a jogrendszer, az alkotmánybíráskodás keretében pedig inkább az államszervezeti, hatalommegosztási, közjogi eljárási kérdésekkel foglalkoznak. Egyes szövetségi államokban az alkotmánybíráóság legfontosabb feladata a tartomány és a szövetség közötti alkotmányos viták rendezése.

[41] Nemcsak a funkciók különbözőek azonban, hanem ehhez igazodóan a hatáskörök is. Ebben a részben tekintjük át az alkotmánybíráóságok egyes hatásköreit is, az előzetes és az utólagos normakontrolltól az absztrakt alkotmányértelmezésen keresztül a nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatáig. Láthatjuk azonban, hogy ezek a hatáskörök fő funkciókhoz igazodva nagyon különböző súllyal jelennek meg egy-egy alkotmánybíráskodást végző szerv esetében. Van, ahol az előzetes normakontrollnak van a legnagyobb szerepe (Franciaország), van, ahol az alkotmányjogi panasz (Magyarország), és van – talán a legtöbb esetben –, ahol az utólagos absztrakt normakontrollnak mint a kelsen-i típusú alkotmánybíráskodás alapvető elemének.<sup>[61]</sup>

[42] Az egyik lehetséges csoportosítás szerint az első tevékenységi kör bizonyosan arra irányul, hogy az alkotmánybíráóság absztrakt módon meghatározza az alkotmány tartalmát, és így elbírálja a vizsgált jogszabályok alkotmányosságát. Ennek formája lehet az absztrakt előzetes vagy utólagos normakontroll, valamint az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskör. Ebben a csoportban szerepelhet az alkotmánymódosítás alkotmányossági vizsgálata is, ha ezt a jogrendszer megengedi. Az ilyen típusú eljárás – jó esetben – már a korábban meghatározott és kialakult standardok alapján zajlik. Általában két fajtája van, az érvényes elfogadást és kihirdetést követő vizsgálat (utólagos normakontroll) és a jogszabály kihirdetését megelőző vizsgálat (előzetes normakontroll).

[43] Egy másik jelentős tevékenységi kör szerint néhány államban az alkotmánybíráóság véleményező szerepet is betölt a jogalkotás során. A testület a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom jogi formában megjelenő döntéseinek a felülvizsgálatára is jogosult, ami elsősorban a rendeletek – esetleg normatív határozatok, utasítások – felülvizsgálatát jelenti.

[44] Emellett az alkotmánybíráóságok néhány esetben döntenek az egyes közhatalmi szervek vagy közhatalmat gyakorló szereplők magatartásának alkotmányosságáról – akár kontradiktórius eljárás keretében is –, ellenőrizhetik a közszereplők hatalomgyakorlásának feltételeit, az állami kinevezések alkotmányosságát, vagy rendezhetik az állami szervek közötti hatásköri konfliktusokat.

[45] Az alkotmánybíráóság feladata lehet egyes államokban a pártokkal kapcsolatos bíráskodás és a választási bíráskodás is.<sup>[62]</sup> A pártok működésének az alkotmányosságát sok államban az alkotmánybíráóságok őrzik, választási ügyekben pedig vagy már első fokon, vagy a rendes bíróság döntését követően, kvázi fellebbezési fórumként kerül sor az alkotmánybíráóság eljárására.<sup>[63]</sup>

[46] Egyik alkotmánybíráóság sem gyakorolja az összes funkciót egyszerre, de az összehasonlító elemzésekből úgy tűnik, hogy a jogszabályok, tehát a törvények és a rendeletek absztrakt alkotmányossági vizsgálata minden specializált alkotmánybíráósági szervnek feladata. Tom Ginsburg szerint az alkotmánybíráóságoknak vannak alapvető és kapcsolódó funkciói,<sup>[64]</sup> és más szerzők is utalnak arra, hogy vannak többfunkciójú alkotmánybíráóságok,<sup>[65]</sup> amelyek – értelemszerűen – a fenti funkciók közül többet is ellátnak.

[47] Abban is van különbség az alkotmánybíráóságok között – és ez alapvetően határozza meg a funkciójukat –, hogy vannak, amelyek kötelezően döntenek minden eléjük került ügyben, míg mások válogathatnak az ügyek között, vagy legalábbis szabadok olyan, a hatáskörükre vonatkozó szabályok

értelmezésében, amelyek révén lehetőségük nyílik például a politikai ügyek visszautasítása vagy eljárási alapon egyes ügyek el nem bírálása. Az indítványozói kör is nagyon eltérő lehet a különböző testületek esetében, ami szintén alapvetően meghatározza a testület karakterét.

**[48]** Az eljárások száma is nagy mértékben eltér a különböző alkotmánybíróságokon, függően a hatásköröktől, az indítványozói jogosultságoktól, a válogatás vagy szűrés szempontjaitól stb. Vannak olyan testületek, amelyek évente néhány esettel foglalkoznak csak, és van, ahová több ezer indítvány érkezik be egy évben. Az alkotmányos és bírói hagyományoktól függően a döntésekhez pedig van, hogy hosszú indokolást fűznek, és van, hogy egy-egy rövid bekezdés mutatja csak az érvelés alapját és irányát. Ha tehát kötetekbe kellene rendezni egy-egy alkotmánybíróság éves termését, és ezeket egymás mellé kellene tenni, akkor egészen vékony, néhány oldalnyi füzetecskék mellett ott állnának a vaskos, több ezer oldalas kiadványok is.

**[49]** Ami az alkotmányossági felülvizsgálat mindennapi gyakorlatát illeti, egyes alkotmánybíróságok továbbá inkább az állambíráskodási hatáskörökben aktívak, míg más testületek az államszerkezeti kérdések alkotmányossági vizsgálatára vagy az alapjogvédelemre koncentráltak. A föderalista államokban az állambíráskodás nagyobb jelentőséggel bír, míg egyes országok, például Románia alkotmánybírósága kezdetektől fogva inkább az alapjogvédelemre helyezte a fő hangsúlyt, míg a szerb vagy a magyar alkotmánybíróságnak erős volt a demokratikus államszervezet felett őrködő szerepe is.<sup>[66]</sup> Magyarországon ez utóbbi csak napjainkban vált gyengébbé annak következtében, hogy az alkotmánybíráskodás karaktere megváltozott, a jogszabályok absztrakt alkotmányossági kontrollja helyett az egyéni alapjogvédelem funkciója erősödött fel. Néhány alkotmánybíróság főleg a népszavazási kérdések elbírálásával kerül a politikai erőter közepébe (Horvátország), míg mások a lusztrációval kapcsolatos legérzékenyebb kérdések eldöntésével (Magyarország), de van, ahol a szociális jogokról való döntés egy adott időszakban az alkotmánybíróság legmarkánsabb feladata (Portugália).<sup>[67]</sup> Az alkotmánybíróságok szerepét illetően jellemző tendencia az is, hogy minél érzékenyebb, sérülékenyebb az alkotmányos demokrácia a fennálló hatalmi rend miatt, annál inkább elfordul az alkotmánybíróság az államszerkezeti és hatásköri kérdések irányából az alapjogvédelmi feladatok irányába, ahogy az például Oroszországban<sup>[68]</sup> és Magyarországon is történt.<sup>[69]</sup>

**[50]** Az, hogy a végrehajtó hatalom által alkotott rendeletek alkotmányossági vizsgálatára is sor kerülhet-e, nagyban függ attól, hogy egy adott államban a közigazgatási bíráskodás egyébként létezik-e. Ahol léteznek közigazgatási felsőbíróságok, ott a bíráskodás feladata gyakran a közigazgatási döntések alkotmányossági felülvizsgálata. Ebben az esetben néhány államban még az is előfordul, hogy az alkotmánybíróság csak a törvényeket vizsgálhatja felül, a végrehajtó hatalom legmagasabb szintű normatív döntéseinek, a rendeleteknek a törvényességi vizsgálat keretében folytatott kvázi alkotmányossági megítélése pedig a közigazgatási felsőbíróságra tartozik.

**[51]** Az alkotmányos értelmezés egységességének biztosítása különösen fontos hatáskör például föderális államok esetében, ha egyes szövetségi alkotmányossági normák egységes meghatározására van szükség. Nagyon fontos az is, hogy az alkotmánybíróságok jó részének feladata, hogy vizsgálja a nemzetközi jog és a belső jog rendelkezéseinek összhangját. Ez szükségessé teszi azt, hogy a nemzetközi jog tulajdonképpen értelmezése és alkalmazása is az alkotmánybíróság feladata legyen, hiszen a jogkonfliktusok feltárása másképp nem lehetséges. Emellett az uniós csatlakozások és az uniós jog és belső jog konfliktusainak a mátrixában is jelentős szerepet kaptak az alkotmánybíróságok Európában. Sok esetben az európai uniós együttműködés értelmezése útján jutottak el a tagállami alkotmányos normák és az uniós jogrend relációjának definiálásáig vagy éppen a tagállami alkotmányos identitás meghatározásáig. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének autentikus értelmezője az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), de azt is az egyes alkotmánybíróságok határozzák meg, hogy ez a belső jogban, a részes állam alkotmányával összefüggésben milyen értelmezést és jelentőséget kap. Összefoglalóan tehát a többszintű alkotmányosság miatt az alkotmányos normákra gyakorolt, a nemzetközi és európai uniós kötelekekből eredő hatásokat is az alkotmánybíróságok pontosítják az egyes jogi kérdések tekintetében. Amiatt pedig, hogy az alkotmánybíróságok döntései láthatók, könnyen kommunikálhatók a nemzetközi és európai uniós

térben, erősödik az alkotmányos eszmék migrációja, az alkotmánybíróági döntéseknek a nemzetközi és az európai uniós tér irányába is nagy hatásuk van. Egyes döntések is befolyásolhatják a nemzetközi vagy európai diskurzust egy adott témában, valamint az egyik alkotmánybíróság gyakorlata hatással lehet a más országérais. Az ilyen hatáskörökben született alkotmánybíróági döntések tehát kétségtelenül megmutatkoznak a hazai mellett a nemzetközi és az európai uniós alkotmányos térben is, ott is jelentőséggel bírnak, jogalakító hatásuk lehet.

[52] A következőkben kifejezetten azokat az alkotmánybíráskodási funkcióhoz kapcsolódó legfontosabb feladatokat mutatjuk be részletesebben, amelyek valamilyen formában szinte minden alkotmánybíróság hatáskörének a részét képezik.

### **5.1. Absztrakt előzetes és utólagos normakontroll és a bírói kezdeményezés – a normabíráskodás**

[53] A kelsen-i típusú alkotmánybíráskodás alapvető eleme az utólagos absztrakt normakontroll. A jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatához köthető a megsemmisítés joga, azaz hogy az alkotmánybíróság nem csak megvizsgálja, hanem alkotmányellenesség esetén meg is semmisíti a normát. A jogrendszer az alkotmányos rend és az alkotmányban biztosított jogok védelme érdekében úgy épül fel, hogy nem tartalmazhat olyan normát, amely ellentétes az alkotmánnyal, ezért az ilyen normákat az alkotmányossági szűrés során meg kell semmisíteni. Az utólagos absztrakt normakontroll eljárás kezdeményezésére csak kivételesen jogosult mindenki – így volt korábban például Magyarországon az *actio popularis* esetében –, általában ezt az eljárást csak a legfőbb közbizleti méltóságok, az államszervezet csúcsán elhelyezkedő testületi szervek, parlamenti képviselők csoportjai vagy egyes esetekben társadalmi szervezetek kezdeményezhetik az alkotmányellenesnek vélt rendelkezés megjelölésével és az alkotmányossági aggály megfogalmazása mellett.

[54] Az utólagos absztrakt alkotmányértelmezés mellett, azzal párhuzamosan alakult ki az előzetes absztrakt alkotmányértelmezés. Az ilyen típusú eljárásra a legtöbb országban sokkal szűkebb körben kerülhet sor, mint az utólagos normakontrollra, ugyanis az előzetes normakontroll – a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények alkotmányossági vizsgálata – direkter beavatkozást jelent a törvényhozó hatalom munkájába. Franciaországban sokáig csak ez a hatáskör létezett, más országokban viszont a kelsen-i modell alkalmazása miatt csak kiegészítő hatáskörként mutatkozott, és ma is leginkább csak a köztársasági elnök (-> **államfő**) kezdeményezheti, aki az aláírás előtt megvizsgálja a norma alkotmányosságát, és jelzi az alkotmányellenességet az alkotmánybíróság irányába, kérve a norma vizsgálatát és megsemmisítését.

[55] A fentiekén kívül az utólagos konkrét normakontrollnak is nevezett bírói kezdeményezést emelhetjük ki, hiszen több alkotmánybíróági szabályozás is lehetővé teszi, hogy a rendes bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben az alkotmánybíróshoz forduljon utólagos normakontrollt kérve. A bírói kezdeményezés nagyon fontos kapcsolódási pontja a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság munkájának, hiszen a rendes bíróságok érzékelik leginkább az alkotmányossági problémákat a normákkal összefüggésben, és mivel maguk normabíráskodást nem végezhetnek a hatalommegosztás elveiből fakadóan, az az alkotmánybíróshoz marad.

[56] Bár az alkotmányjogi panasszal a szócikk külön részben foglalkozik, érdemes megemlíteni, hogy az annak nyomán indult eljárás is normabíráskodásnak minősül abban az esetben, ha az alkotmányban foglalt jogaiban sérelmet szenvedett fél a rendes bírósági jogerős döntéssel összefüggésben az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, és az alkotmánybíróság ezt a rendelkezést vizsgálja meg. Természetesen a jogszabály alkotmányosságáról hozott döntés mind a bírói kezdeményezés, mind az ilyen típusú alkotmányjogi panasz esetében hatással van a konkrét ügyre, hiszen a bíró annak függvényében dönt a folyamatban lévő ügyben, az alkotmányjogi panasz esetében pedig az alkalmazás alkotmánybíróági kizárását követően az eljárási törvények alapján indul újra az ügy. A

normabíráskodás szempontjából a lényeg azonban ebben az esetben is a norma eltávolítása a jogrendszerből, ha az alkotmányellenesnek bizonyul.

## 5.2. Absztrakt alkotmányértelmezés

[57] Az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskör már speciálisnak tekinthető a normakontroll-funkció mellett, mégis számos állam megadja ezt a hatáskört az alkotmánybíróság számára. Dedikált indítványozók – akik ebben az esetben is kifejezetten szűk körben kerülnek meghatározásra, és főleg a törvényhozó és a végrehajtó hatalom részesei – kérhetik, hogy a testület az alkotmánynak egy rendelkezését vagy alkotmányos összefüggését tárja fel annak érdekében, hogy konkrét közjogi helyzetekben a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom cselekedeteinek alkotmányossága garantált legyen. Az absztrakt alkotmányértelmezést tehát egy konkrét jogi problémától eltekintve nem lehet elvégezni.

[58] Már az előzetes normakontroll kapcsán is felmerült az a szakirodalmi kritika, hogy az alkotmánybíróság a hatáskör gyakorlásával a törvényhozó hatalom tanácsadó testületévé válik. Az absztrakt alkotmányértelmezés kapcsán is nehéz azt a határvonalat meghúzni, amikor az alkotmányossági kontrollt érvényesítő intézmény útmutatást és nem tanácsot ad a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom számára, ami a demokratikus hatalommegosztás szempontjából releváns kérdés.

## 5.3. Alkotmányjogi panasz

[59] Új hatáskörnek tekinthető az európai államokban az alkotmányjogi panasz, az alkotmányban foglalt jogok egyéni panasz eljárásban történő közvetlen érvényesítése. Ez azt jelenti, hogy a jogerős bírósági döntés kézhezvételét követően az alapvető jogaiban sértett fél az alkotmánybírósághoz fordulhat. Az alkotmányjogi panasz intézményét Európában először a német alkotmánybíróság gyakorlatában figyelhettük meg, de a második világháborút követően különösen népszerűvé vált két formája.

[60] Az egyik ilyen forma klasszikus értelemben vett normakontroll, hiszen annak vizsgálatára irányul a kérelem, hogy a rendes bíróság előtt folyó eljárásban alkalmazott norma alkotmányellenes-e. Abban az esetben, ha az alkotmánybíróság megállapítja a norma alkotmányellenességét és megsemmisíti azt, dönthet az alkalmazhatóság utólagos kizárásáról, és ekkor az eljárási törvények szerint újraindulnak a rendes bírósági ügyek. Az alkotmányjogi panasz másik fő formája az, amikor magát a rendes bírói döntést vizsgálja az alkotmánybíróság. Ezt német típusú alkotmányjogi panaszként ismerjük, de Spanyolországban, Portugáliában vagy éppen Magyarországon is jelen van, sőt már Franciaország is nyitott a konkrét utólagos normakontroll irányába a *question prioritaire de la constitutionnalité* eljárás lehetővé tételével.<sup>[70]</sup>

[61] Az alkotmányjogi panasznak ez a típusa azért került bevezetésre több államban, mert – talán az amerikai, decentralizált típusú alkotmánybíráskodás előnyeit látva – megfogalmazódott a gondolat, hogy az alkotmánybíróságoknak nemcsak a törvényhozó és a végrehajtó, hanem a bírói hatalom alkotmányos működését is ellenőriznie kell. Az egyéni jogérvényesítés, a jogok alkotmányos értelmezése és érvényesítése ugyanis a közigazgatás mellett a rendes bíróságokon történik, és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata is alkotmányos előírás.

[62] Az alkotmányjogi panasz esetében a szabályozás különös hangsúlyt fektet a befogadhatósági kérdésekre. Ez azt jelenti, hogy a panaszosnak, az indítványozónak egy olyan eljárási szakaszon kell túljutnia ahhoz, hogy a kérelmét érdemben vizsgálják, amelyben a strasbourgi EJB-eljáráshoz hasonlóan megvizsgálják a személyes érintettséget, a jogsérelem valószínűsítését, a határidő betartását, az indokolás plauzibilitását stb. Az alkotmányjogi panasz néhány államban ügyvédkényszeres eljárás, ami azt jelenti, hogy abban csak jogi képviselővel lehet eljárni, más államokban, mint például Magyarországon is, az alkotmányban foglalt jogaiban sérelmet szenvedett

fél a jogerős döntést követően maga, képviselő nélkül is alkotmánybírósághoz fordulhat a jogséremlme orvoslása céljából.

## 6. Az alkotmánybíráskodás fő intézményei

[63] Az alkotmánybíróságok felépítésére, szervezetére és működésére vonatkozóan számos összehasonlító munka mutatja be a hasonlóságokat és a különbségeket a fő trendek azonosításával.<sup>[71]</sup> A szócikk alább a legfontosabb jellemzőket összegzi.

### 6.1. Szervezeti kérdések, az alkotmánybírók megválasztása és jogállása

[64] Az alkotmánybíróságok általában 9–15 fős testületek, amelyek elsősorban tanácsokban, kamarákban vagy teljes ülésen hozhatnak döntést. Egyes esetekben egyesbíró is dönthet eljárási végzése kérdésében.<sup>[72]</sup> A testületi szervként való működés azt jelenti, hogy az alkotmánybíró egyedül nem rendelkezik közhatalommal, azzal a testület bír, az alkotmánybíróág cselekvései testületi cselekvéseként értelmezhetők. A teljes ülés mellett a hármas vagy öttagú tanácsok közösen hoznak döntést az egyes alkotmányossági kérdésekben. A testületi döntés jellemzőit árnyalja az, hogy sok testület esetében – bár korántsem mindenhol – lehetőség van különvélemények és párhuzamos indokolások megjelenítésére. A gyakorlat az USA Legfelső Bíróságának a gyakorlatából lett ismert, és került bevezetésre Európában is sok helyen. A különvélemények sokszor olyan értelmezési szempontokat jelenítenek meg, amelyek később a többségi álláspont részévé válnak, ezért alkotmányértelmezési szempontból is nagy a jelentőségük.<sup>[73]</sup>

[65] Az alkotmánybírókat minden államban speciális rendszerben választják vagy nevezik ki pozíciójukba. Mivel a jogot emberek alkalmazzák, és a jog értelmezése nem egy gépi folyamat, nagy szerepe van annak, hogy kik azok, akik az alkotmány értelmezéséről döntenek. Minden bírónak, alkotmánybírónak – akik egyes államokban nem is feltétlenül jogász végzettségűek – ki kell ugyanis alakítania magában azt, hogy mit gondol a jog szerepéről, az alkotmány szerepéről, tartalmáról, és ehhez igazodnak majd a döntések. A bírói függetlenség tehát egyesek szerint más értelmet nyer, ha alkotmánybírói függetlenségről van szó, hiszen az alkotmány természetéből adódóan nagy politikai relevanciával bíró dokumentum, így a döntéseknek jogi jelentőségük mellett politikai súlyuk is van.<sup>[74]</sup>

[66] Majdnem minden alkotmány úgy igyekszik kialakítani a bíróválasztás struktúráját, hogy a hatalommegosztás elvei valamilyen formában megjelenjenek a kiválasztás folyamatában.<sup>[75]</sup> Ahol az országgyűlés választja az alkotmánybírákat, ott az indokolás szerint ez csakis a legfőbb népképviselői szerv feladata lehet, ahol pedig több alkotmányos intézmény vesz részt a folyamatban, ott az elvi megfontolás az, hogy a hatalommegosztás több szereplője kapjon lehetőséget jelölésre, kinevezésre vagy választásra.<sup>[76]</sup> Onnan kezdődően viszont, hogy egy alkotmánybíró a pozíciójába került, függetlennek kellene lennie attól az intézménytől, amely megválasztotta, attól a politikai erőttől, amely támogatta, és ennek a függetlenségnek számon kérhetővé kellene válnia.<sup>[77]</sup> Ezt biztosítják egyrészt az összeférhetetlenségi szabályok, másrészt az, hogy a pozíció meghatározott időre vagy élethosszig tart, és olyan javadalmazással jár együtt, amely biztosítja a mandátum lejártát követően is a megfelelő életminőséget a volt alkotmánybíró számára.

[67] A bírói elszámoltathatóságnak az alapesete az, amikor a döntés megfellebbezhető. Ez az alkotmánybírási eljárás esetében azonban nem lehetséges, ami alapvetően korlátozza a bírói felelősség értelmezését. Az alkotmánybíróságok esetében esetleg csak arról lehet szó, hogy a panaszos nemzetközi fórumhoz, például az Emberi Jogok Európai Egyezményének bíróságához fordul.

[68] Bár a különböző alkotmánybíróságok összetételére vonatkozó előírások különbözőek, mivel egy viszonylag új alkotmányos intézményről van szó, mégiscsak csoportosítani lehet a szabályokat



úgy, hogy modelleket határozzunk meg, melyekhez az egyes egyedi megoldások közelítenek.<sup>[78]</sup>

**[69]** Az első megoldás szerint a jelölés, választás, kinevezés joga megoszlik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. Tajvanon vagy a latin-amerikai országokban például az elnök kinevezése az után lehetséges, hogy a parlament jóváhagyta a jelölését.<sup>[79]</sup> A kinevezést és a megválasztást megelőző meghallgatások – amelyek vagy parlamenti bizottság előtt folynak, vagy más rendben – alkalmasak arra, hogy bemutassák a jelölt emberi és szakmai kvalitásait. Ennek a rendszernek a lényege az, hogy a különböző alkotmányos intézmények eltérő funkciója miatt más meggyőzni a köztársasági elnököt arról, mint a törvényhozó hatalmat, hogy ki volna jó alkotmánybírónak, tehát a konszenzus egyfajta értéket és minőséget, a különböző szempontok integrációját jelenti.

**[70]** Olyan elképzeléssel is találkozhatunk, amely szerint az országgyűlés választja meg az alkotmánybírókat, Németországban, Latin-Amerika számos országában és Magyarországon is ilyen rendszer alakult ki. Ennek a rendszernek a hátránya az, hogy az alkotmánybíró végül az aktuális politikai többség választja, ezért a jelölési fázisban különböző biztosítékokat szoktak beépíteni a szabályozásba annak érdekében, hogy konszenzusos jelölt kerüljön pozícióba. Erre példa a Magyarországon 2010 előtt alkalmazott paritásos bizottsági jelölés.

**[71]** A harmadik választási modell arra törekszik, hogy az alkotmányos intézmények között szétossza a jelöléssel és a választással kapcsolatos hatásköröket. Olaszországban például az elnök, a parlament és a legfelső bíróság egyaránt kinevezhet, illetve választhat bírókat. Chile, Kolumbia, a Dominikai Köztársaság vagy Ecuador szintén hasonló megoldást dolgozott ki. Törökországban viszont bár sok alkotmányos intézmény vesz részt a kiválasztásban, az országgyűlés ki van zárva abból. Ennek a modellnek az előnye az, hogy ha az intézmények komolyan veszik a feladatukat, akkor a bírói szervek a politikai természetű szereplőkkel szemben a szakmaiságot fogják hangsúlyozni, így az alkotmánybíróság az alkotmánybíráskodás jogi-politikai karakteréhez igazodva a jogi-szakmai és a politikai szempontokat egyaránt képviselni tudja majd.

**[72]** A választással kapcsolatos hatáskörök megosztása révén egyetlen alkotmányos intézmény sem tudja egyedül meghatározni az alkotmánybíróság összetételét, így annak függetlensége jobban biztosított lehet. Andrew Harding és Peter Leyland szerkesztett kötete a világ számos alkotmánybíróságára vonatkozóan mutatja be ezeket a szabályokat.<sup>[80]</sup> Csehországban például úgy érik el az említett célt, hogy a parlamentnek és az elnöknek meg kell egyeznie az alkotmánybíró személyében, Németországban mindkét kamarának van beleszólása az alkotmánybíró személyébe, míg Franciaországban egyharmad-egyharmad-egyharmad arányban választanak vagy delegálnak az államhatalom más jelentős szereplői. Magyarországon pedig egy olyan paritásos rendszerben működő parlamenti bizottság tette meg a jelöléseket, amelyben egyenlő számban vettek részt kormánypárti és ellenzéki politikusok. Van olyan megoldás is, amely szerint egy speciális különálló jelölő- vagy akár választószerv van felhatalmazva az alkotmánybíróság összetételének meghatározására. Dél-Afrikában például az elnök jogosult arra, hogy először az alkotmánybíróság elnökét és alelnökét kinevezze, de csak egy speciális bírói tanáccsal (*Judicial Services Commission*) egyetértésben.

**[73]** Az amerikai Legfelső Bíróság tagjait az elnök nevezi ki a Szenátus megerősítését követően. Ezt az eljárást követik sok Latin-Amerikai prezidenciális rendszerben (Argentína, Brazília).<sup>[81]</sup> De Dél-Amerikában olyanra is van példa, hogy a választópolgárok közvetlenül választják az alkotmánybírókat (Bolívia).

**[74]** Összességében véve tehát csak annyi rögzíthető, hogy a világon nagyon eltérő az alkotmánybírók választásának a módja, de ahol külön alkotmánybíróság létezik, ott nem a rendes bíróhoz hasonló kinevezési eljárást követnek, hanem egy speciális elemekből álló követelményrendszert.

**[75]** A professzionalizmus mint a függetlenség és szakmaiság garanciája más eljárásokban is megjelenik; ezek alapja az a feltételezés, hogy a rendes bírók inkább képesek megteremteni az



intézmény autonómiáját a politikai hatalommal szemben, mint a politikusok. Abból adódóan azonban, hogy egy nem egyszerű bírói szervről van szó, hiszen az alkotmány sem tisztán jogi jelentőségű dokumentum, a bírói részvételt szinte minden államban árnyalják a kontinentális rendben a rendes bírók mellett egyetemi tanárok vagy politikai, államigazgatási háttérrel rendelkező jogász vagy esetleg nem jogász szakemberek, hiszen ők is részt vehetnek az alkotmánybíráskodás munkájában.<sup>[82]</sup> Az összetétel az alkotmánybíráskodás bonyolult természetét igyekszik tükrözni minden államban, és a különböző megoldások nagyban függenek a helyi sajátosságoktól, azaz attól, hogy az alkotmányozás, alkotmánymódosítás vagy az alkotmánybírási törvény megalkotásának idején milyen bizalmi összefüggések, történeti tapasztalatok uralkodtak, azaz mire merték vagy akarták bízni ezt a feladatot a döntéshozók adott pillanatban.

**[76]** Külön kérdés az, hogy az alkotmánybírók jogászok-e. Vannak olyan államok, ahol csak jogász végzettséggel vállalhat valakiből alkotmánybíró (például Németország), és vannak olyan országok, ahol nem (például Franciaország). A jogász végzettséget szintén a szakmai függetlenség garanciájaként szokták tekinteni, de számos államban erre nincs szükség, vagy az alkotmánybíráskodásban éppen tudatosan kívánják megjeleníteni a nem jogász elemeket.

**[77]** Minden alkotmánybírási szabályozásban vannak példák arra, hogy milyen feltételeknek kell megfelelniük a bírónak. Van, ahol ez a szakmai kvalifikáció – például jogi vagy más felsőfokú végzettség – mellett életkori korlátot jelent (40–45 év), vagy emellett további szakmai követelmények fogalmazódnak meg, például kiemelkedő vagy hosszú távú szakmai gyakorlat, akár kifejezetten a jogász szakmára és jogtudományi eredményekre vonatkozóan, ahogy ezt Magyarországon is látjuk.<sup>[83]</sup>

**[78]** Emellett nagyon fontos szerepe van a függetlenség szempontjából a különböző összeférhetetlenségi szabályoknak. Ezek a hivatali összeférhetetlenségen túl gazdasági összeférhetetlenségi okokat is meghatároznak, de sok alkotmánybírási szabályozásban megjelenik egy általános méltatlansági összeférhetetlenségi ok, amelynek megítélése sokszor a testület dolga.

**[79]** A mentelmi jog azonban sokszor vonatkozik az alkotmánybírókra is, ami felelőtlenséget és sérthetlenséget jelent, mint a képviselői mandátum esetében. A különbség csak annyi, hogy a sok országban különleges állambíráskodási szabályok vonatkoznak az alkotmánybírók büntetőjogi felelősségre vonására.

**[80]** Az alkotmánybírókat általában meghatározott időtartamra választják, mely általában 9–12 évig terjed. Az időtartam egyrészt a függetlenség garanciájaként elvállalja a parlamenti ciklustól, másrészt azonban elegendő ahhoz, hogy a pozíció hivatásként jelenjen, főleg akkor, ha az újráválasztás lehetséges, mint sok államban. Általános az egyszeri újráválasztás lehetősége, de néhány esetben a mandátum lejártá időhöz nem kötött, hanem az élet végéig tart. Ez jellemző például az Egyesült Államokra, ahol az is kérdés volt sokáig, hogy egyáltalán nyugdíjba lehet-e vonulni ebből a megbízatásból. Sok államban találunk a mandátum hosszának és az újráválaszthatóságnak a pontos meghatározása mellett életkori korlátot, amit 70 vagy 75 évben határoznak meg, és ami a mandátum objektív végét jelzi.

## **6.2. Eljárási kérdések: az alkotmánybíráshoz való hozzáférés jelentősége, az indítványozás eljárástípusok, a döntési formák és azok hatálya, jogkövetkezményei**

**[81]** Nagy jelentőséggel bír az, hogy ki lehet indítványozó egy alkotmánybírási eljárásban. E tekintetben is nagyon sokféle megoldás létezik, a teljesen decentralizált indítványozástól, amit az *actio popularis*, a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll fémjelez (mint például korábban Magyarországon esetében, bár ez a széles indítványozói jogosultság nem tipikus), addig a megoldásig, amikor csak meghatározott állami szereplők kezdeményezhetik az eljárást. Az alkotmánybíráskodások hivatalból csak nagyon szűk esetkörben járhatnak el, vagy egyáltalán nem

folytathatnak *ex officio* eljárást. A német modellben<sup>[84]</sup> az utólagos normakontrollt a kormányok (szövetségi vagy tartományi), valamint a szövetségi parlament egyharmada kezdeményezheti, de számos más megoldás is létezik. Majdnem minden országban fontos szerepet kap a rendes bíróság, amely szintén kezdeményezheti az utólagos normakontrollt egy konkrét bírói döntéssel összefüggésben, továbbá közvetítői szerepet kapnak sok helyen az ombudsmanok mellett a társadalmi szervezetek is.

**[82]** Dedikált indítványozók általában az ombudsman, a parlament elnöke, a választási bizottság, a legfelső bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, egyes kielemezett jelentőségű társadalmi szervezetek stb., és egyes országokban csak ők kérhetik a jogszabály felülvizsgálatát. Máshol maga a törvényhozás is indítványozza az eljárást, a parlamenti képviselők meghatározott hányada, esetleg a felsőház vagy az alsóház révén. A bírói kezdeményezés is nagyon gyakori, amikor a bíró a folyamatban lévő ügyben fordul az alkotmánybírósághoz az alkalmazandó norma alkotmányosságának a vizsgálatát kérve. Sok államban az alkotmányjogi panasz elbírálása is az alkotmánybíráskodás része, amikor az alapvető jogában sérült személy fordul az alkotmánybírósághoz, ha az érintettséget és az alapjogsérelem bekövetkeztét képes állítani.

**[83]** Az indítványnak szinte minden esetben komoly formai és tartalmi kellékei vannak, és az indítvány visszautasításához vezet minden államban, ha ezeket a formai és tartalmi elemeket az indítvány nem tartalmazza, vagy az indítvány nem jogosulttól, nem határidőben érkezik.<sup>[85]</sup>

**[84]** Az alkotmánybíráskodás esetében a bemeneti oldalon kívül nagyon fontos a kimeneti oldal, azaz az alkotmánybírói döntés hatálya és jogkövetkezményei. Az alkotmánybíráskodás természetéből fakadóan a döntések *erga omnes*, tehát mindenkre kötelező hatályúak. Ez azt jelenti, hogy a döntések nemcsak az indítványozóra, illetve még alkotmányjogi panasz esetében sem csak a felekre hatnak ki, hanem a jogrendszer alakításához *erga omnes* hatályukkal járulnak hozzá. Normabíráskodás esetében ez könnyen értelmezhetően a norma megsemmisítését jelenti, de felvetődik az alkotmánybíróság indokolásának az általános érvénye is, tehát az, hogy az is mindenkre kötelező azon elemeiben, amikor szabály megfogalmazásáról beszélhetünk. Az indokolás kötelező ereje vagy az, hogy alkotmányjogi panasz esetében az *erga omnes* hatály pontosan hogyan érhető és milyen eljárási következményekkel jár, alkotmányjogi vita tárgya, de az tény, hogy a kelsen-i típusú alkotmánybírási modellben a legtöbb szabályozás azt tartalmazza, hogy az alkotmánybíróság határozatai mindenkre kötelezők. Az amerikai, decentralizált modell esetében pedig ez a kötelező erő abból fakad, hogy a nevezett bírósági döntéseknek precedensértéke van, azaz azokat más bíróságoknak is követni kell.

**[85]** A jogkövetkezmények tekintetében szintén vannak különbségek az egyes modellek és az egyes országok gyakorlata között. Az amerikai modellben a jogkövetkezmény a rendes peres eljáráshoz és annak precedensértékhez igazodik a jogrendszer működése szempontjából. Az európai típusú alkotmánybíróságoknál normakontroll esetében a jogszabályok megsemmisítése, a német típusú alkotmányjogi panasz esetében pedig a bírói döntés megsemmisítése mellett számos más jogkövetkezményről is beszélhetünk. Ezek közé tartozik normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés esetében az, hogy az alkotmányellenes norma az adott ügyben nem alkalmazható. Alkotmányjogi panasz esetében ezt általában a külön eljárási kódexek, a büntető és polgári eljárásrend biztosítja az új eljárás lehetőségének a megteremtésével. Néhány esetben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is vizsgálhat az alkotmánybírói testület, és ha indítványra vagy hivatalból megállapítja ezt, akkor felszólítja az országgyűlést az adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés pótlására annak érdekében, hogy az alkotmánynak megfelelő jogi környezet fennálljon. Különleges jogkövetkezménynek tekinthető továbbá az úgynevezett alkotmányos követelmény megállapítása. Ez azt jelenti, hogy az alkotmánybíróság a határozatában egy jogszabálynak olyan értelmezését adja meg vagy zárja ki, amely biztosítja a későbbiekben a norma alkotmánynak megfelelő értelmezést.

**[86]** Az alkotmányos követelmény vagy a jogalkotói mulasztás megállapítása sokszor az indítványt

elutasító döntés mellett fogalmazódik meg, és az egyéb jogkövetkezményekkel kapcsolatos elméleti kérdés, hogy azok hatásköri és hatalommegosztási szempontból legitimálhatók-e.<sup>[86]</sup>

## 7. Az alkotmánybíráskodás igazolása és elméleti kérdései

[87] A következő alfejezetben két kérdésről lesz szó nagy vonalakban, a velük kapcsolatos viták említésének a céljával, de kifejtésük lehetősége nélkül. Az egyik ilyen kérdés az, hogy az alkotmánybíráskodás igazolására vonatkozóan milyen érvek jelennek meg a szakirodalomban. A másíks pedig az, hogy hogyan igazolják általában, hogy a decentralizált, tehát minden bíró által folytatott alkotmánybíráskodás helyett egy centralizált, tehát különálló alkotmánybíráson alapuló rendszert alakítson ki egy alkotmányozó többség.<sup>[87]</sup>

[88] Az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróság legitimitása körül könyvtárnyi irodalom született szerte a világban,<sup>[88]</sup> hiszen egy olyan alkotmányos intézményről van szó, amely a demokratikus választásokon mandátumot nyert törvényhozó által alkotott jogszabály felülvizsgálatára jogosult, mégpedig úgy, hogy maga nem a nép által demokratikusan választott személyekből áll. Ráadásul a világ legtöbb államában kifejezetten más jogi-döntéshozatali folyamatok szerint működő, magas társadalmi státuszú személyekből álló testületről van szó, amelynek tagságát általában jogászok, esetleg korábbi rendes bírók vagy a tudomány képviselői alkotják.<sup>[89]</sup> Tehát valamiféle jogász elitről beszélhetünk – fogalmazzák meg a kritikák –, amelynek tagjai az új alkotmányosság rendszerében arról jogosultak dönteni, hogy a minden társadalmi réteget legitim módon képviselő parlament jogszabálya alkotmányosnak minősíthető-e az alkotmánybíróság vagy legfelsőbb bíróság által meghatározott értelmezési módszerek alapján alkotmányértelmezéssel megállapított alkotmánytartalom szerint.<sup>[90]</sup>

[89] A jurisztokrácia<sup>[91]</sup> és a jogi alkotmányosság fogalmai mind annak a leírására születtek, hogy a végső, politikailag is releváns döntéshozatalban milyen szerepe van a bíróságoknak, a viták jogi úton való rendezésének, és végső során az alkotmányos vitákat legfelsőbb szinten meghatározó alkotmánybíróságoknak.<sup>[92]</sup> Egyes álláspontok szerint nincs legitim magyarázata annak, hogy az alkotmányos demokráciákban ilyen nagy szerepet kapott az alkotmánybíráskodás; az csupán a politikai döntéshozatal kiszervezése, ami hosszú távon nem működhet jól, mert nem az arra leginkább feljogosított és az arra legalkalmasabb népképviselői szervek hozzák meg a demokratikus döntéseket a társadalomirányítás terén. Ha a jogász elít által kialakított normarendszer dominál, és kényszerítő erővel hat más legitim szempontokra, elnyomja azokat, akkor a jogi normák érvényesülésének a rendje hamis.

[90] Az alkotmánybíróság esetében további problémaként jelentkezik, hogy nem egy klasszikus értelmében bírói szervről beszélünk. Bár általában jogászokból áll a testület, a feladat, főleg az absztrakt normakontroll, nem klasszikus értelemben vett bírói feladat. A bírói feladatra úgy is szoktak tekinteni, főleg a kontinentális jogban, mint a törvény végrehajtásával, érvényesülésének kikényszerítésével összefüggő funkcióra. Ha e funkciót nem is értelmezzük montesquieu-i módon úgy, hogy a bíró a törvény szája, akkor sem tekinthető egy önálló és vállaltan alkotmányos vagy jogpolitikát aktívan formáló tényezőnek. Ezzel szemben az alkotmánybíróságok tényleges tevékenysége elrugaszkodik ettől a szereptől, és az alkotmányos politikát aktívan formáló, de a jogi érvéls szabályai által kötötten működő intézménnyé alakul. A politika jogiasodása – ahogy fentebb említettük –, a parlamenti alkotmányvédelem helyett a bírói alkotmányvédelem erősödése azért is következik be, mert a jogi elvek és normák figyelembevételével kerül sor az értelmezésre, amelynek eztán politikaalakító hatása lesz.

[91] Az alkotmányértelmezés az egyik olyan tevékenység, amelyről az összehasonlítás kontextusában lehet beszélni, hiszen kérdés az, hogy módszertanilag kötött-e az alkotmánybíróságok értelmezési tevékenysége, a jogvitákat a bíróságok az alkotmányok alapján sajátos módon vagy egy viszonylag standardizált értelmezési rendben hozzák-e meg. Az alkotmánybíróságokat érő kritika az alkotmánybíráskodás legitimitásának elismerése mellett is gyakran az, és az elemzések fókuszában is

ez áll, hogy hogyan hozzák meg a nagyon sok esetben *erga omnes*, tehát mindenkire kötelező hatályú döntéseiket a kiválasztott bírók.

## 7.1. Alkotmánybíráskodás és demokrácia

[92] Az alkotmánybíráóságokat úgy tekintjük, hogy azok a hatalommegosztás és a demokratikus államműködés biztosítékai,<sup>[93]</sup> pedig maguk nem is annyira demokratikusan szerveződnek – már ha a demokratikusságot a megválasztás módjának figyelembevételével értelmezzük, illetve úgy gondoljuk, hogy az igazán demokratikus intézmények elszámoltathatók –, ráadásul a legfőbb népképviselői szerv jogszabályait vizsgálhatják felül.<sup>[94]</sup> Allan Hutchinson úgy fogalmaz, hogy az alkotmánybíráskodás, az alkotmánybíráóságok létrehozása főképp antidemokratikus jellegű, a többség döntését korlátozó intézmény, amely sohasem lesz összeegyeztethető a többségi demokrácia kívánalmaival. Az erre irányuló törekvésekkel és kísérletekkel fel kellene hagyni,<sup>[95]</sup> és inkább azt lenne szükséges igazolni, hogy miért indokolható mégis egy egyébként demokratikusan működő társadalomban ez az intézmény, ez a funkció.<sup>[96]</sup> Erre sok praktikus magyarázatot találunk, de mind a mai napig a jogtudománnyal foglalkozó kutatók azt sem adták fel, hogy konkluzív igazolását adják annak, hogy a demokrácia éppen az alkotmánybíráskodással teljeseedik ki, az alkotmánybíráskodás hozzájárul a tartalmi értelemben vett demokrácia működéséhez.

[93] Az alkotmánybíráóságok általában az új alkotmányokkal együtt jöttek létre a világban, az új alkotmányok pedig valamilyen demokratikus eljárásban kerültek elfogadásra, több esetben a régi alkotmány alapján.<sup>[97]</sup> Az elfogadás körülményei tehát általában demokratikusak voltak, még akkor is, ha később megkérdőjelezték az intézmény legitimitását (gyakran beszélünk oktrojált alkotmányról, ennek keretében oktrojált intézményi struktúráról, de kifejezetten az alkotmánybíráóság működését nem tekintjük oktrojáltnak egyetlen államban sem). Az intézményi szabályozást általában jogszabály formájában alakították ki, ami egy demokratikus konszenzust tükröz. De az is igaz talán, hogy az alkotmánybíráóságok azért terjedtek el szerte a világban, mert a döntéseik oly módon fogalmazódtak meg szakmaiságukat tekintve, hogy legitimálták a bíróságok működését, és hasznosak voltak a politikai hatalom számára.

[94] A parlamenti többség vagy éppen a végrehajtó hatalom által alkotott jogszabályok alkotmánybírói területek általi felülvizsgálatának a legitimitását tehát nem feltétlenül a kikezdetetlen elméleti megalapozottság – ez talán örök vita marad –, hanem nagymértékben a gyakorlati szükségszerűség és a döntések meggyőző ereje, módszertani következetessége, egy világos értékrend következetes képviselője a mindenkori közhatalommal szemben, a tényleges érvényesülés adja. A „*public reason*”<sup>[98]</sup> szerinti működés ugyanis a demokratikus működés elsődleges célja, és ezt egyes nézetek szerint az demokrácia eljárási felfogása önmagában nem tudja megvalósítani, korrekciós mechanizmusokra van szükség a cél eléréséhez.<sup>[99]</sup> A magyarázat lényege, hogy ha a demokráciát eljárási értelemben fogjuk fel, tehát a demokratikus eljárások abszolutizálása és a többségi döntés abszolút elsőbbsége mellett érvelünk, akkor ez nincs összhangban azzal ténnyel, hogy az alkotmányok többsége az eljárási előírások mellett tartalmi kérdéseket is szabályoz. Az alkotmányozó hatalom tehát nemcsak az eljárási értelemben vett demokrácia kritériumait kívánta alkotmányos szintű előírássá tenni, hanem jogokat szabályozott, a demokrácia működésére vonatkozó tartalmi, szubsztantív előírásokat fogalmazott meg. Márpedig tartalmi előírásokat lehetetlen eljárási eszközökkel érvényesíteni; az olyan alkotmány tehát elégtelen, amely tartalmi előírásokat fogalmaz meg, például jogok biztosítását kéri számon az államon, de a megvalósításhoz csak eljárási előírásokat, az eljárási demokrácia és a formális jogállamiság alapelemeinek érvényesülését írja elő. Az eljárás értelmezhető jogtartalmi kérdésként,<sup>[100]</sup> de nem minden jogtartalmi alkotmányos előírás garantált önmagában a szűk értelemben vett demokratikus eljárások által. Ezért van szükség e gondolatmenet szerint olyan intézményi konstrukciókra, független, magasan képzett, elismert, tapasztalattal rendelkező, és meritokratikus alapon autoritással is rendelkező személyekből álló testületek működésére, amelyek akár a többségi eljárásokat is korrigálva (bár maguk is többségi alapon határozzva) érvényesítik az

alkotmány tartalmi előírásait, valamint a *public reason* érvényesülését különböző alkotmányértelmezési módszerekkel. A demokrácia egy másik, tartalmi felfogásának, amely az alkotmányban megtestesülő népakarat maximális érvényesítéséről szól, így máris megfelel az alkotmánybíráskodás, sőt annak szolgálatában tudjuk értelmezni a működését az alkotmány védelmében. A demokrácia tartalmi megközelítésének kulcsfogalmaként említett „átalános elfogadhatóság”<sup>[101]</sup> biztosítására nemcsak a törvényhozó hatalom mint legfőbb népképviselői szerv képes, hanem a bíróságok, az alkotmánybíróságok is.

[95] Az alkotmányos felülvizsgálat kapcsán felmerülő egyik legfontosabb, a fentiekhez köthető dilemma az, hogy elfogadható-e az a megoldás, amely lehetővé teszi a többség által elfogadott törvény bírósági felülvizsgálatát akkor, ha a demokrácia alapvető elve a többségi elv, mely szerint a társadalom számára legfontosabb döntéseket a többség hozhatja meg, a demokratikus többség, amely a népet, a hatalom forrását képviseli. Ez az igazolási probléma legszembetűnőbbben az amerikai szakirodalomban merült fel a rendes bíróságok által végzett decentralizált alkotmánybíráskodással kapcsolatban, de a vita élesen jelen van Európában is, ahol az alkotmánybíróságok a törvények megsemmisítésének a jogával is bírnak. Ezt hívjuk többségellenes intézményi jellegnek, vagy angolul ismertebben *countermajoritarian difficulty*nek. Alexander Bickel művében (*The least dangerous branch*) jelent meg először<sup>[102]</sup> ez a kifejezés annak illusztrálására, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat lehetővé tétele ellentétes a többségi elven működő államszervezési elvekkel.<sup>[103]</sup> A dilemmára adott válasz lényege, hogy a demokrácia nem csak az eljárási elvek követését jelenti, nemcsak a többségi elven működő döntéshozatal fontos, hanem annak védelme is.<sup>[104]</sup> Az eljárási előírások mellett az alkotmányos jogok védelmének a felülvizsgálata, az eljárási mellett a tartalmi bíráskodás azt segíti elő, hogy a demokrácia az alkotmány szerint működjön, tehát a kisebbség jogai is érvényesüljenek.<sup>[105]</sup> Ehhez szükség van a törvényhozó hatalom alkotmányos korlátozására az alkotmányossági felülvizsgálat keretében.<sup>[106]</sup>

[96] Egyes demokráciafelfogások értelmében azonban mind a mai napig nem igazolható az alkotmánybíráskodás a parlamenti alkotmányvédelemmel szemben, és az intézmény döntéseinek egyre nagyobb jelentőségével párhuzamosan erősödik a demokratikus alapon megfogalmazott kritika.<sup>[107]</sup>

## 7.2. Bírói aktivizmus, jurisztokrácia, politikai kérdés, deference

[97] Az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelmével és az alkotmánybíróságok közhatalmi pozíciójával kapcsolatos nagy vitákat többirányú diskurzus érinti,<sup>[108]</sup> ezek közül néhányat itt érdemes megemlíteni. E viták központi kérdése nagyon hasonló.

[98] Az alkotmányjog nagy kérdései közé tartozik, hogy az alkotmány szövegét mennyire lehet elszakítani a nyelvtani értelmétől. A bírói tartózkodás (*judicial restraint*) és bírói minimalizmus<sup>[109]</sup> a bírói aktivizmus ellentétpárja. A „bírói aktivizmus” kifejezés megjelenése előtt is sokszor kritizálták bíróságot azzal, hogy a szövegtől elrugaszkodva érvényesítenek olyan elveket, amelyeket maguk követelendőnek tartanak. John Marshall bírót is kritizálta már ezért Thomas Jefferson.<sup>[110]</sup> Egy definíció szerint az aktivizmus azt jelenti, hogy a bíró a saját megítélése szerint dönti el az előtte fekvő ügyet.<sup>[111]</sup> A magyar alkotmánybíróság első éveinek a gyakorlatát is aktivizmussal szokták jellemezni, ami egyes szerzők műveiben pozitív, máskor negatív értékeléssel jár együtt. Akár Indiában, akár Izraelben, akár Magyarországon, az aktivizmus a bírói tevékenység szövegpozitívista megközelítésének a túllépését jelenti, az olyan kérdésekben történő kíváncsi vagy nemkíváncsi irányú döntést, amelyeket az alkotmányozó szövegszerűen nem egyértelműen rendezett.<sup>[112]</sup> Az aktivizmus kapcsán felmerül az is, hogy az alkotmánybíróságot negatív jogalkotóként való említésére reflektálva pozitív jogalkotónak bélyegezzék,<sup>[113]</sup> ami arra utal, hogy határozataival nemcsak az alkotmányellenes normákat semmisíti meg, hanem olyan alkotmányossági instrukciókkal egészíti ki az alkotmányos rendszert, amelyek pozitív jogalkotással érhetnek fel.<sup>[114]</sup>

[99] A bírói aktivizmus kérdése elvezet minket a bírói szupremácia alkotmánybíráskodással



kapcsolatban vitatott kérdésköréhez,<sup>[115]</sup> amely azt vizsgálja, hogy a liberális alkotmányos demokráciákban milyen szerepet kap a bírói hatalmi ág vagy az alkotmánybíróság az alkotmányos felülvizsgálat hatáskörével.<sup>[116]</sup> Mivel – ahogy írtuk – az alkotmány megjelenésekor a parlamenti alkotmányvédelem volt elsődleges, a bírói alkotmányvédelem elterjedésével megnőtt a bíróságok szerepe az alapvető alkotmányossági kérdések kialakításában.<sup>[117]</sup> Magyarországon is intenzív vita bontakozott ki arról, hogy milyen szerepet kaphat az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszer alakításában.<sup>[118]</sup>

**[100]** Ehhez a kérdéskörhöz tartozik a politikai kérdés (*political question*) doktrínája<sup>[119]</sup> és a *deference* (igazodás) problémája, hiszen szintén az alkotmánybíráskodás terjedelmével összefüggő kérdés az, hogy milyen elveket alakít ki egy bíróság a hatáskörének értelmezésekor a törvényhozó és a végrehajtó hatalom feladatainak a világos elkülönítésére. A politikai kérdés doktrínája az amerikai alkotmányjogban annak meghatározására jött létre, hogy mi nem tartozik az alkotmányossági felülvizsgálat körébe azon vitás alkotmányossági kérdések közül, amelyek az alkotmánybíróság asztalára kerülnek. Az amerikai alkotmánybíróság e tétel megállapításakor azt mondta ki, hogy vannak jogi és politikai kérdések, és a politikai kérdéseket a bíróság nem ítéldheti meg, azok nem peresíthetők. Az alkotmánybíráskodás a jog és a politika metszéspontján működik,<sup>[120]</sup> és ezért merül fel az, hogy olyan kérdésekről is határozzon, amelyek erősen politikai természetűek. Abban az esetben azonban, ha a kérdés nem politikai,<sup>[121]</sup> tehát a felülvizsgálat hatáskör hiányában nem kizárt, és a bírói testület foglalkozik vele, a határozat lehet deferens a politikailag érzékeny kérdésekben. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat során a bíróság megállapítja, hogy tág mozgástere van a kormánynak vagy a törvényhozó hatalomnak egy adott kérdés megítélésében.<sup>[122]</sup>

**[101]** A normatív alkotmány elfogadása esetében az alkotmánybíráskodást is jogi tevékenységnek szokták tekinteni, de mivel a döntések politikai relevanciával is bírnak, az alkotmánybíróság vagy az alkotmánybíráskodást végző legfelső bíróság is jelentős szereplő lehet a politikai palettán.<sup>[123]</sup> Ez sokak szerint nem is probléma.<sup>[124]</sup> Politikatudósok mérik az alkotmánybírói döntések erősségét a politikai relevancia szempontjából, az alkotmányjoggal foglalkozó elemzők pedig a döntések dogmatikai, fogalmi-logikai meggyőző erejét vizsgálják. Ezek alapján erős és gyenge alkotmánybíráskodásról beszélnek.<sup>[125]</sup> A jog és a politika határán elhelyezkedő intézményeknek közhatalmi, közpolitikai szempontból is jelentős szerepük lehet,<sup>[126]</sup> még akkor is, ha a döntéseiket szigorúan a jogi alkotmányosság talaján hozzák.<sup>[127]</sup>

### 7.3. Alkotmánybíráskodás és többszintű alkotmányosság

**[102]** Az utolsó kérdés, amit kiemelünk, az alkotmánybíráskodás jelentősége a nemzetközi és az európai uniós alkotmányos tér formálásában.<sup>[128]</sup> Mivel az alkotmánybíróságok döntései láthatók, jól kommunikálhatók angol nyelven is, erős dialógus alakult ki az alkotmánybíróságok között, aminek hatása van az európai alkotmányos politikára és kormányzásra egyaránt.<sup>[129]</sup> Egyértelmű hierarchia nem állítható fel az Európai Unió Bírósága, az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Egyezményének kikényszerítésére hivatott Emberi Jogok Európai Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok között, egyes kérdésekben – mint az uniós jog alkotmány feletti elsőbbsége – mégis több bírói fórumnak is vannak döntései, amelyek egymásnak ellentmondhatnak és elsőbbséget vindikálnak maguknak. A gazdasági együttműködésen túl létrejött egy európai alkotmányos tér, amelyben megjelentek az alkotmányjogi természetű kompetenciaviták és az emberi jogok érvényesítésének a kérdéseiről szóló diskurzusok.<sup>[130]</sup> Az együttműködő alkotmányosság jegyében az alkotmánybíróságok közötti eszmecsere alkalmas lehet arra, hogy közeledjenek az álláspontok, de egy hierarchikus térben gondolkozva egyes dilemmáknak nincs feloldása. Így főképp alapjogi vagy szuverenitási kérdésekben sokszor praktikusán nem állapítható meg egyik bírósági gyakorlat elsőbbsége sem a tagállami, az európai uniós és a nemzetközi jogi fórumok viszonylatában.



**[103]** Probléma, hogy még ha pontosan körülhatárolt is az Unióra történő hatáskör-átruházás az Alaptörvényben, akkor sem egyértelmű minden esetben az, hogy kié a végső döntés egyes kérdésekben. Az Európai Uniónak ugyanis a közös célok megvalósítása érdekében gyakorolt hatáskörei nincsenek tételesen felsorolva az elsődleges jogban, az EU-nak felhatalmazása van az alapító szerződésekben meglévő joghézagok betöltésére is. Végső soron az uniós értelmezési oldalról sok minden beletartozhat az Unió kompetenciájába, ami a közös cél megvalósítását szolgálja. A magyar jog szempontjából azonban a hatáskör-átruházás terjedelmének végső, mindenkire kötelező meghatározása az Alkotmánybíróság feladata (a döntését csak az alkotmány módosításával változtathatja meg az Országgyűlés az összes képviselő kétharmadának egyetértésével).

**[104]** Mindezek miatt a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek a megmaradt szuverenitás alapján nem engedhetők át az Európai Unió részére.<sup>[131]</sup> A magyar Alkotmánybíróság például a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezése alapján az alapvető jogok biztosának indítványára megállapította – hasonlóan számos más uniós ország alkotmánybíróságához<sup>[132]</sup> –, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos identitását. Az alkotmányos önazonosságot az Alkotmánybíróság úgy határozta meg, hogy semmilyen Magyarországra érvényes norma nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot, Magyarország szuverenitását vagy történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Ez azt jelenti, hogy bár igen vitatható módon, de az Alkotmánybíróság 2016 végén magára vállalta azt a feladatot, hogy meghatározza az állami főhatalom-gyakorlás átruházásának korlátait.

**[105]** Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az Európai Unió az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogok kielégítő védelmét biztosítja, az Alkotmánybíróság nem mondhat le generálisan az emberi méltóság és az alapvető jogok védelméről az uniós vonatkozású szabályok esetében sem. Az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy az alkotmány alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével Magyarországon.

**[106]** Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látja indokoltnak biztosítani. A határozatban az Alkotmánybíróság maga utalt az alkotmányos párbeszéd szükségességére.<sup>[133]</sup>

## 8. A magyar alkotmánybíráskodás

**[107]** Az alkotmánybíráskodás, a fiatal alkotmányos demokrácia stabilizálása, fejlesztése a demokratikus rendszerváltás idején, 1989-ben közös ügy volt, mint mindenhol Kelet-Közép-Európában.<sup>[134]</sup> 1989-ben egyetértés mutatkozott abban, hogy létre kell hozni német mintára, a kelsen-i típusú alkotmánybírási modell alapján a magyar alkotmánybíróságot, amely az alkotmányos revízió során született demokratikus alkotmány (*az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény*) védelmének a garanciáit igyekezett megteremteni, és minden politikai szereplő számára biztosítékot jelentett arra nézve, hogy az új alkotmányos rendet a politikától független szakértői testület őrzi.<sup>[135]</sup> Az első alkotmánybíróság meghatározó „proaktív” szerepfelfogását sokan kritizálták, de „negatív jogalkotó” funkciója, stabil alkotmányos politikaformáló pozíciója megkérdőjelezhetetlen.

**[108]** Az első alkotmánybírási törvény, *Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* az utólagos absztrakt normakontroll hatáskört fogalmazta meg elsőként *actio popularis* indítványozási lehetőséggel. Ez azt jelentette, hogy ezen eljárás keretében bárki az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, kezdeményezve egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát. A jogfolytonosság miatt az Alkotmánybíróságnak a működése első éveiben nagyon fontos feladata volt a jogrendszer mentesítése az alkotmányellenes elemektől. A tartalmi deregulációt a törvényhozó és a végrehajtó

hatalom mellett végső soron, a vitás kérdésekben indítványra eljárva az Alkotmánybíróság végezte el, emblemikus döntések sora jellemezte a működését a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a szükségességétől, az abortusz- és eutanáziadöntéseken át a szociális jogok alkotmányos helyzetének a meghatározásáig vagy éppen a lusztráció vagy a kárpótlás érzékeny politikai töltetű vitáinak alkotmányos rendezéséig.<sup>[136]</sup>

**[109]** A rendszerváltást követően a Sólyom-bíróság – annak is inkább az első öt éve – után már mérséklődött az alkotmánybíráskodás intenzitása, az alkotmányos közéletet formáló szerepe kisebb lett, a Németh János, Holló András, Bihari Mihály és Paczolay Péter vezette bíróságok már inkább konszolidációs szerepet töltek be.

**[110]** Az első alkotmánybírói törvény az utólagos absztrakt normakontroll lehetősége mellett a köztársasági elnöknek jogot adott az előzetes alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény esetében. Emellett jelentős szerepe volt a bírói kezdeményezésnek, amikor a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkotmányellenességet észlelve az Alkotmánybírósághoz tudott fordulni. Már ekkor megjelent a hatáskörök között az alkotmányjogi panasz, de ez csak konkrét normakontrollra irányulhatott, azaz az ügy jogerős lezárását követően az alapjogaiban sértett fél kezdeményezhette, hogy ügyével összefüggésben az alkalmazott norma alkotmányellenességet az alkotmánybíróság vizsgálja meg, és mondja ki az alkalmazás utólagos kizárását akkor, ha azt alkotmányellenesnek találja. A kilencvenes és a kétezres években fontos hatáskör volt továbbá Magyarországon az absztrakt alkotmányértelmezés, a nemzetközi szerződés alkotmányosságának a vizsgálata, valamint a választási bíráskodás és az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének és alkotmányellenességének a vizsgálata.

**[111]** Az első időszakot, a Sólyom-bíróság aktivizmusát<sup>[137]</sup> követően már inkább a finomhangolás jellemezte az intézmény működését, bár mind az államszervezeti, mind az alapjogi kérdések tekintetében születtek korszakos döntések, például a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozásának a lehetőségéről, a ->[gyülekezési jog](#) korlátozhatóságáról vagy a család alkotmányjogi fogalmáról.<sup>[138]</sup>

**[112]** Lényeges változás volt 2010-ben, hogy a parlamenti mandátumok kétharmadát megszerző politikai többség az Alkotmánybíróságtól elvonta a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatának a jogát. Az Alkotmánybíróság ekkori szerepfelfogását jól mutatja a 2010. október 28-án kiadott nyilatkozat a vonatkozó alkotmánymódosítás tervéről, mely a következőképp fogalmazott:

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága a demokratikus jogállam egyik fontos intézménye és garanciája, fő feladata az Alkotmány, az alkotmányosság és az állampolgárok alapvető jogainak védelme. A magyar Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tekintetében megegyezik más európai országokban alkotmánybíróként elismert szervezetekével. A jogszabályok utólagos felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodásnak két fő követelménye van. Az egyik, hogy az alkotmánybírói kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, azok szabályozási tárgyára tekintet nélkül, a másik, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse. A hatályos Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság utólagos norma-felülvizsgálati jogosítványa megfelel ennek a két feltételnek. Az Alkotmánybíróság határozata továbbá – feltétel és időkorlátozás nélkül – mindenkire nézve kötelező. Az Alkotmánybíróság utólagos felülvizsgálati jogkörének változatlan fenntartása a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítója. A hatáskörök megváltoztatásának tervével kapcsolatban az Alkotmánybíróság továbbá azt is megjegyzi, hogy a törvényhozásnak még az alkotmánybírói felülvizsgálat alól kivont területeken is

számolnia kell az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága által végzett ellenőrzés lehetőségével.<sup>[139]</sup>

**[113]** A megszorító szabályozás az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdésében tovább él,<sup>[140]</sup> és szemben az alkotmánybíráskodásra vonatkozó, fent említett általános standardokkal, egy-két markáns kivétellel [98 százalékos adó – 37/2011. (V. 10.) AB határozat] az Alkotmánybíróság az ilyen irányú indítványokat a hatáskör hiányára vonatkozó indokolással visszautasította.<sup>[141]</sup>

**[114]** A 2012. január 1-jét, az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszak tartalmi szempontból azért is irányadó továbbra is, mert az Alkotmánybíróság először markánsabban,<sup>[142]</sup> majd 13/2013 (VI. 17.) AB határozatában már kevésbé markánsan követendőnek ítélte az Alkotmány alapján kialakult jogértelmezési gyakorlatot, amennyiben az nem mond ellent az Alaptörvény szabályainak.<sup>[143]</sup>

**[115]** Az Alkotmánybíróságnak az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. – sarkalatos – törvény* (Abtv.) szerint az utólagos absztrakt normakontroll eljáráson, az utólagos konkrét normakontroll eljárásokon, az előzetes normakontroll eljáráson és az alkotmányjogi panaszos eljáráson kívül hatásköre van az Alaptörvény absztrakt értelmezésére, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének előzetes és utólagos vizsgálatára, önkormányzati rendelet, közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat utólagos alkotmányossági vizsgálatára, állami szervek közötti hatásköri összeütközés vizsgálatára, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására, a vallási közösség alaptörvényellenes működésével összefüggő véleményadásra, az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára, valamint az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára.

**[116]** 2012-t megelőzően nagyobb ügyterhet jelentett az Alkotmánybíróság számára az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálata és az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének a vizsgálata. A jogalkotó ezeket a közigazgatási bíráskodási jellegű döntéseket átcsoportosította a Kúria önkormányzati tanácsához, amelyet részben kifejezetten erre a célra hozott létre.

**[117]** Az új hatásköri szabályok mellett teljesen megváltozott az ügyek összetétele. Az Alkotmánybíróság fő hatásköre az utólagos absztrakt normakontroll helyett az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett.

**[118]** Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálja. Az Alaptörvényben foglalt szabályokat lebontva az Abtv. az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki, köztük a német típusú alkotmányjogi panaszét, amely nem a jogszabály, hanem a rendes bírói döntés alkotmányosságának a felülvizsgálatára irányul.

**[119]** Az egyesbírói eljáráshoz hasonlóan az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata is új intézmény az Alkotmánybíróság eljárásában. A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság arról dönt, hogy mely ügyekkel foglalkozik érdemben, és melyek azok az alkotmányjogi panaszok, amelyeket érdemi vizsgálat nélkül visszautasít. Más szóval, a befogadási eljárás az indítvány érdemi tárgyalhatóságának elbírálására irányuló formai és tartalmi vizsgálat.

**[120]** Magyarországon a 15 főből álló testület tagjait az országgyűlés kétharmados többsége 12 évre választja. Életkori határ nincs. Ez a 2010–2022-es időszakra vonatkozóan azt jelenti, hogy az alkotmánybírókat a parlamentben kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok képviselőcsoportjai választották egy választás kivételével, amikor egy többségi képviselői mandátum megszűnésé miatt a kétharmados többséghez az LMP egyetértésére volt szükség négy új alkotmánybíró megválasztásához.

[121] A magyar Alkotmánybíróság tehát teljes átalakuláson ment át a 2011-es alkotmányozáshoz kapcsolódóan, hiszen a testületnek új szerepet szánt a kétharmados alkotmányozó többség. Az új szerep az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör jelentőségének visszaszorításával járt, többek között azért is, mert az eljárást csak dedikált indítványozók (a parlamenti képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kormány, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke) kezdeményezhetik, másrészt azért, mert egyre jellemzőbbé vált az ügynevezett *deference*, tehát annak a hangsúlyozása, hogy számos alkotmányossági kérdésben – az alkotmányos keretek tág értelmezése miatt – szabadon dönt a törvényhozó hatalom.<sup>[144]</sup> Ezzel párhuzamosan radikálisan növekedett az alkotmányjogi panasz jelentősége, míg az előzetes normakontroll eljárások és a bírói kezdeményezések volumene körülbelül változatlan maradt. Az új arculat, amely az egyéni jogsérelmek orvoslását helyezi előtérbe a nagyobb, alkotmánystratégiai kérdések eldöntése és a törvényhozó, végrehajtó hatalom ellenőrzése helyett, nemcsak formai, hanem jogtartalmi következményekhez is vezetett, amit a szakirodalom intenzíven tárgyal.

## 9. Összegzés

[121] Míg a kormányforma vagy a parlamenti működés esetében a kialakulás történelmi távlatai miatt sokféle megoldás született, az alkotmánybíróságok már az információs társadalom, a gyors (tömeg)kommunikáció és második világháború utáni béketeremtés eszközeként megjelenő globalizálódó alkotmányjog világában nyerték el jelenlegi formájukat. Ez azzal járt, hogy a standardizáció szintje ennél az alkotmányos intézménynél vált az egyik legmagasabbá, és az alkotmánybíróság – amelyet sokan negyedik hatalmi ágnak neveznek – ma már a jogrendszer alakítását illetően mindenképpen a legnagyobb befolyással rendelkező alkotmányos intézmény a három klasszikus hatalmi ág mellett.

[122] A politikai értelemben oly sokszínű alkotmányozási pillanatokban, tanulva az államhatalom korábbi túlkapásaiból, a háborús konfliktusokból és végső soron az emberi jogok tömeges sérelméből, a döntéshozók létrehozták az alkotmány őrének titulált alkotmánybíróságokat, mert úgy vélték (illetve a tapasztalat azt mondta velük), hogy a hatalom jogtalan előnyök megszerzése érdekében mások elnyomására csábít. Ez ellen pedig leghatékonyabban az alkotmány létrehozásán túl annak érvényesítésével lehet tenni. Az alkotmánybíróságok feladata lett az, hogy biztosítsák a létrejött új alkotmányok védelmét, azaz rákényszerítsék a jogalkotó és néhol a jogalkalmazó szerveket arra, hogy az alkotmányos kereteket a hatáskörük gyakorlása során ne lépjék túl. Ennek eszköze az alkotmánybíráskodás, intézményi kerete pedig a rendes bíróság vagy az alkotmánybíróság. A szócikk az erre vonatkozó legfontosabb szabályozásokat és elméleti dilemmákat tekintette át.

## 10. JEGYZETEK

---

[1] A demokráciafogalom megértéséhez a demokráciáról szóló szócikk mellett itt az európai alkotmánybíráskodás atyjának tekintett Hans Kelsenre hivatkozunk. Hans KELSEN: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 2006.

[2] Armin VON BOGDANDY – Christoph GRABENWARTER – Peter Michael HUBER (szerk.): *Ius Publicum Europaeum Band. VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*, Heidelberg, C.F. Müller, 2016.

[3] SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Budapest, Osiris, 2006.

[4] BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994, 9.

[5] Alec STONE SWEET: „Constitutional Courts” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 816.

- [6] Reinhold ZIPPELIUS: *Juristische Methodenlehre*, München, C.H.Beck, 1994; Robert ALEXI: *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, , 1991; Philip BOBBITT: „Methods of Constitutional Argument” *University of British Columbia Law Review* 1989/3.
- [7] Louis FAVOREU: *Les cours constitutionnelles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- [8] PÓCZA Kálmán: „How to Measure the Strength of Judicial Decisions: A Methodological Framework” *German Law Journal* 2017/6.
- [9] Mauro CAPPELLETTI: *Judicial Review in the Contemporary World* Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1971.
- [10] Gottfried DIETZE: „Judicial Review in Europe” *Michigan Law Review* 1957, 1956–1957.
- [11] FAVOREU (7. j.) 16–31.
- [12] Louis FAVOREU: „American and European Models of Constitutional Justice” in John Henry MERRYMAN – David Scott CLARK (szerk.): *Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on his Seventieth Birthday*, Berlin, Duncker & Humblot, 1990; Louis FAVOREU: „Az alkotmánybírászkodás amerikai és európai modellje” *Magyar Jog* 1993/4.
- [13] Vö. Ronald DWORKIN: *Law 's Empire*, London, Fontana Press, 1986, 176.
- [14] Emmanuel-Joseph SIEYÈS: „Opinion sur les attributions et l’organisation du jury constitutionnaire proposé le 2 thermidor [1795]” in Pierre-Yves QUIVIGER (szerk.): *Essai sur les privilèges et autres textes*, Paris, Dalloz, 2007.
- [15] Hans KELSEN: „La garantie juridictionnelle de la Constitution” *Revue de Droit Public* 1928/2.
- [16] Dominique ROUSSEAU: *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, 1998.
- [17] A demokrácia és alkotmányosság viszonyáról lásd Jon ELSTER – Rune SLAGSTAD (szerk.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988. valamint Neil. MACCORMICK: „Constitutionalism and Democracy” *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung* 1989, 17.
- [18] Mauro CAPPELLETTI – John Clarke ADAMS: Judicial Review of Legislation: European Antecedents and Adaptations, *Harvard Law Review* 1966/6.
- [19] FAVOREU 1993 (12. j.).
- [20] BRAGYOVA (4. j.); BRAGYOVA András: „Alkotmánybírászkodás és demokrácia” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 1996/1–48.
- [21] Hans KELSEN: „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and American Constitution” *The Journal of Politics* 1942/2, 183.
- [22] Virgílio Afonso da Silva amellett érvel, hogy az összehasonlítás lehetetlen, hiszen tulajdonképpen minden alkotmányos állam alkotmánybírászkodási megoldása kicsit eltér a másiktól. Ha pedig véletlenül ugyanolyan, akkor az biztosan egészen más funkciót tölt be az adott társadalmi-politikai körülmények között, ezért nincs értelme a Luis Favoreu által javasolt modellezésnek és az európai és amerikai modellhez való viszonyításhoz. Virgílio Afonso DA SILVA: „Constitutional Courts/Supreme Courts, General” in Rainer GROTE – Frauke LACHENMANN – Rüdiger WOLFRUM (szerk.): *Max Planck Encyclopedia of comparative constitutional law* 2017.
- [23] William Michael TREANOR: „Judicial Review Before Marbury” *Stanford Law Review* 2005/2.
- [24] Marbury v. Madison, 5 U.S. 137, 138 (1803).
- [25] William W. VAN ALSTYNE: „A Critical Guide to Marbury v. Madison” *Duke Law Journal* 1969/1, 1–47 <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2205&context=dlj>.
- [26] Peter H. RUSSEL; „The Growth of Canadian Judicial Review and the Commonwealth and American Experiences” in Donald W. JACKSON – C. Neal TATE (szerk.): *Comparative Judicial Review and*



[27] Víctor FERRERES COMELLA: *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, New Haven – London, Yale University Press, 2009.

[28] Jiunn-Rong YEH – Wen-Chen CHANG (szerk.): *Asian Courts in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Luc SINDJOUN: *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine: droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009; Babacar KANTÉ: „Models of Constitutional Jurisdiction in Francophone West Africa” in Andrew HARDING – Peter LEYLAND (szerk.): *Constitutional Courts: A Comparative Study*, London, Wildy, Simmonds and Hill, 2009.

[29] Jürgen SCHWARTZE: *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

[30] Hans KELSEN: „Wer soll Hüter der Verfassung sein?” *Die Justiz* 1931. és Hans KELSEN: *Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie*, szerk.: Robert Christian VAN OYEN, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, XXIII. és magyarázatképpen Stanley L. PAULSON: „On Hans Kelsen’s Role in the Formation of the Austrian Constitution and His Defense of Constitutional Review” in Werner KRAWIETZ – Robert S. SUMMERS – Ota WEINBERGER – Georg Henrik VON WRIGHT (szerk.): *The Reasonable as Rational? On Legal Argumentation and Justification. Festschrift for Aulis Aarnio*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000.

[31] KELSEN (21. j.) 183.

[32] KELSEN (21. j.): 183.

[33] Mauro CAPPELLETTI – John Clarke ADAMS: „Judicial Review of Legislation: European Antecedents and Adaptations” *Harvard Law Review* 1966/6.

[34] Mark TUSHNET: *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*, London, Hart Publishing, 2008, 135.

[35] Kate MALLESON: „Selecting Judges in the Era of Devolution and Human Rights” in Andrew Le SUEUR: *Building the UK’s New Supreme Court: National and Comparative Perspectives*, Oxford. Oxford University Press, 2004, 306.

[36] Mauro CAPPELLETTI: „Bírói felülvizsgálat összehasonlító perspektívában” (ford. Kardos Gábor) *Jogállam* 1993/1.

[37] Víctor FERRERES COMELLA: „The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism” *Texas Law Review* 2004/7, 1705.

[38] A felsorolást lásd Andrew HARDING – Peter LEYLAND – Tania GROPP: „Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective” in HARDING–LEYLAND (28. j.) 11.

[39] Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: „La faillite de la bipolarité »modèle américain – modèle européen« en tant que critère analytique du contrôle de la constitutionnalité et la recherche d’une nouvelle typologie explicative” *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 2004, 471.

[40] Alec STONE SWEET: *The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 1992; Henry ROUSSILLON – Pierre ESPLUGAS: *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2015.

[41] TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*, Budapest, Complex, 2006, 211–228.

[42] Mark TUSHNET: „New Forms of Judicial Review and the Persistence of Rights and Democracy-Based Worries” *Wake Forest Law Review* 2003/2.

[43] Christine LANDFRIED (szerk.): *Constitutional Review and Legislation*, Baden-Baden, Nomos, 1988.



- [44] Allan R. BREWER-CARÍAS: *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- [45] FERRERES COMELLA (27. j.).
- [46] Donald P. KOMMERS – Russel A. MILLER: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham–London, Duke University Press, 2012.
- [47] Mary L. VOLCANCEK (szerk.): *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe*, London, Cass, 1992.
- [48] SZENTE (3. j.) 672–673.
- [49] SZENTE (3. j.) 673.
- [50] Herman SCHWARTZ: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 2000; Wojciech SADURSKI (szerk.): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- [51] Jutta LIMBACH: *Das Bundesverfassungsgericht*, München, C. H. Beck, 2001.
- [52] SZENTE (3. j.) 673. Lásd ehhez még SADURSKI (50. j.).
- [53] Clark B. LOMBARDI: „Egypt’s Supreme Constitutional Court: Managing Constitutional Conflict in an Authoritarian, Aspirationally »Islamic« State” in HARDING–LEYLAND (28. j.).
- [54] LOMBARDI (53. j.).
- [55] Christine LANDFRIED: „The Judicialization of Politics in Germany” *International Political Science Review* 1994/2, 113–124.
- [56] Heinrich TRIEPEL – Hans Kelsen – Ernst VON HIPPEL – Max LAYER: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 31, Berlin, De Gruyter, 1929.
- [57] Wolfgang ISMAYR: „Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich” in Wolfgang ISMAYR (szerk.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, Leske + Budrich, 2002, 15–19.
- [58] Norikazu KAVAGISHI: „The Birth of Judicial Review in Japan” *International Journal of Constitutional Law* 2007/2, 308.
- [59] HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció: Az alkotmányos eszmék migrációja*, Budapest, L’Harmattan, 2013.
- [60] Jan ZIELONKA (szerk.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 1: Institutional Engineering*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- [61] Maartje DE VISSER: *Constitutional Review in Europe, A Comparative Analysis*, Oxford, Hart, 2014.
- [62] Taylor COLE: „Three Constitutional Courts: A Comparison” *American Political Science Review* 1959/4; David DEENER: „Judicial Review in Modern Constitutional Systems” *American Political Science Review* 1952/4.
- [63] Ezt a csoportosítást lásd HARDING –LEYLAND –GROPPI (38. j.) 6–7.
- [64] Tom GINSBURG: „East Asia: Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation” in HARDING–LEYLAND (28. j.).
- [65] Justin O. FROSINI – Lucio PEGORARO: „Constitutional Courts in Latin America: A Testing Ground for New Parameters of Classification?” in HARDING–LEYLAND (28. j.).
- [66] John BELL: „Reflections on Continental European Supreme Courts” *Legal Studies* 2004/1–2, 157.

- [67] Zoltán SZENTE – Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe: A Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2018.
- [68] Alexei TROCHEV: *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics 1990–2006*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- [69] Heinz KLUG: „South Africa: South Africa’s Constitutional Court: Enabling Democracy and Promoting Law in the Transition from Apartheid” in HARDING–LEYLAND (28. j.); Jane HENDERSON: „Russia: The Constitutional Court of the Russian Federation: The Establishment and Evolution of Constitutional Supervision in Russia” in HARDING–LEYLAND (28. j.).
- [70] Christine MAUGÜÉ – Jacques-Henri STAHL: *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2011.
- [71] VON BOGDANDY – GRABENWARTER – HUBER (2. j.).
- [72] DE VISSER (61. j.).
- [73] Katalin KELEMEN: *Judicial dissent in European Constitutional Courts: A Comparative and Legal Perspective*, London, Routledge, 2017.
- [74] GYÖRFI Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről*, Budapest, Indok, 2001.
- [75] Maartje DE VISSER: „Constitutional Judges as Agents for Development” *Law and Development Review* 2019/3.
- [76] HARDING–LEYLAND–GROPPI (38. j.) 15.
- [77] SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között” *Politikatudományi Szemle* 2015/1; Andrew LE SUEUR: „Developing mechanisms for judicial accountability in the UK” *Legal Studies* 2004/1–2, 75.
- [78] VON BOGDANDY – GRABENWARTER – HUBER (2. j.).
- [79] A dél-amerikai országok alkotmánybíráskodásáról általában lásd FROSINI–PEGORARO (65. j.).
- [80] HARDING–LEYLAND (28. j.)
- [81] Patricio NAVIA – Julio RÍOS-FIGUEROA: „The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America” *Comparative Political Studies* 2005/2, 189.
- [82] Carlo GUARNIERI: Appointment and Career of Judges in Continental Europe: the Rise of Judicial Self-Government 24 *Legal Studies* 2004/1–2, 176.
- [83] Tom GINSBURG: *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 50–54.
- [84] Matthias JESTAEDT – Oliver LEPSIUS – Christoph MÖLLERS – Christoph SCHÖNBERGER: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Berlin, Suhrkamp, Berlin, 2011.
- [85] SZALBOT Balázs: „Új jogág születőben? Az alkotmányi eljárás jog szükségességéről és alapvonalairól” *Arsboni* 2014. október 25. <https://arsboni.hu/uj-jogag-szuletoeben-az-alkotmanyi-eljaras-jog-szuksegszerusegerol-es-alapvonalairol/>.
- [86] CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4, 7.
- [87] Az alkotmánybíróságokat tipizálhatjuk erős és gyenge alkotmánybíráskodás alapján is, és így is feltehetjük a legitimációs kérdéseket, lásd Joel I. COLÓN-RÍOS: „A New Typology of Judicial Review of Legislation” *Global Constitutionalism* 2014/2, 143–169.

- [88] Az ismertebb angoszász irodalomból pl. Jeremy WALDRON: „[The core of the case against judicial review](#)” *Yale Law Journal* 2006/6 1346–1407; STONE SWEET (5. j.). 816–830; Alexander BICKEL: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of American Politics*, New Haven, Yale University Press, 1986; John Hart ELY: *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge–London, Harvard University Press, 1980; Scott E. LEMIEUX – David J. WATKINS: *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory. Power. Domination and the Courts*, New York – London, Routledge, 2018.
- [89] Diana KAPISZEWSKI – Gordon SILVERSTEIN – Robert A. KAGAN (szerk.): *Consequential Courts: Judicial Roles in Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- [90] Mark TUSHNET: „[Alternative Forms of Judicial Review](#)” *Michigan Law Review* 2003/8.
- [91] Ran HIRSCHL: *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism*, Cambridge–London, Harvard University Press, 2004; Shannon SMITHEY – John ISHIYAMA: „Judicial Activism in Post-Communist Politics” *Law & Society Review* 2002/4.
- [92] Az egyik legnagyobb hatású kritikát lásd Mark TUSHNET: *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- [93] Christopher F. ZURN: *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- [94] BRAGYOVA András: „[Demokrácia és alkotmánybíráskodás](#)” *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 1996/1–48. A vitát meghatározó újabb irodalomból továbbá Bragyova is épít többek között a következőkre: ELY (88. j.) és Michael J. PERRY: *The Constitution, the Courts and Human Rights*, New Haven, Yale University Press, 1982, különösen 78. Mindenképpen említendő még Ronald Dworkin *The Forum of Principle* című írása: Ronald DWORKIN: *A Matter of Principle*, Oxford, Clarendon, 1985, 33.
- [95] Allan C. HUTCHINSON: „Judges and politics: an essay from Canada” *Legal Studies* 2004/1–2, 275, 283.
- [96] FERRERES COMELLA (27. j.).
- [97] SZENTE Zoltán: „Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol – Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*, Budapest, MTA TK PTI – ÚMK, 2012.
- [98] John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, 137, 227.
- [99] BRAGYOVA (94. j.).
- [100] TÓTH Gábor Attila: „[Az eljárási alkotmányosság tartalma](#)” *Fundamentum* 2004/3, 5–53.
- [101] BRAGYOVA (94. j.), Tamás Györfi: *Against the New Constitutionalism*, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2016.
- [102] Alexander M. BICKEL: *The Least Dangerous Branch*, New York, Bobbs-Merrill, 1962, 16. A probléma tárgyalását sokáig meghatározta James B. Thayer (máig gyakorta idézett), *The Origin and the Scope of the American Doctrine of Judicial Review* című cikke, amely a *Harvard Law Review* 1893-as évfolyamában jelent meg. A kérdés világos összefoglalására (ahogyan az Egyesült Államokban látják) lásd Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, Mineola, Foundation Press, 1978, 9. Az újabb szakirodalomból lásd pl. Mark TUSHNET: „[Policy Distortion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty](#)” *Michigan Law Review* 1995/2, 245.
- [103] Leonard G. RATNER: „[Majoritarian Constraints on Judicial Review: Congressional Control of Supreme Court Jurisdiction](#)” *Villanova Law Review* 1982/5, 929–958.
- [104] John FEREJOHN – Pasquale PASQUINO: „Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice” in SADURSKI (50. j.).

- [105] Georg JELLINEK: *Das Recht der Minoritäten*, Wien, Alfred Hölder, 1898. és Kelsen (1. j.) 53.
- [106] Walter KÄLIN: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*, Bern, Stämpfli, 1987; Ingwer EBSEN: *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1985, 179; Rudolf DOLZER: *Die staatsrechtliche und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin, Duncker & Humblot, 1972; valamint Michel TROPER: „Justice constitutionnelle et démocratie” in Michel TROPER: *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 329.
- [107] Stephen GARDBAUM (szerk.): *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- [108] Összefoglalóan például a világszerte ismert irodalomból David LANDAU: „Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law” *Harvard International Law Journal*, 2010/2; valamint a vezető európai német hagyományból Victor VANBERG: *The politics of constitutional review in Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. és Klaus STERN: *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik*, Düsseldorf, Westdeutscher Verlag, 1979.
- [109] Michael J. PERRY: „The Constitution, the Courts, and the Question of Minimalism” *Northwestern University Law Review* 1993/1, 84–164; Cass R. SUNSTEIN: *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.
- [110] Evan C. ZOLDAN: „Targeted Judicial Activism” *Green Bag* 2013/4, 465–466.
- [111] Bradley C. CANON: „Defining the Dimensions of Judicial Activism” *Judicature* 1983/6.
- [112] Fritz Wilhelm SCHARPF: *Grenzen der richterlichen Verantwortung*, Berlin. C. F. Müller, 1965.
- [113] Laurence P. CLAUS – Richard S. KAY: „Constitutional Courts as »Positive Legislators« in the United States” *American Journal of Comparative Law* 2010/Supplement 1.
- [114] Allan R. BREWER-CARÍAS (szerk.): *Constitutional Courts as Positive Legislators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- [115] Néhány alaplí ehhez a kérdéskörhöz: Mehdi TOHIDIPUR (szerk.): *Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Politik*, Berlin, Suhrkamp, 1976; Keith E. WHITTINGTON: „The Political Foundations of Judicial Supremacy” in Sotirios A. BARBER – Robert P. GEORGE (szerk.): *Constitutional Politics*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 261–297; Stephen GARDBAUM: „What is Judicial Supremacy?” in Gary JACOBSON – Miguel SCHOR (szerk.): *Comparative Constitutional Theory*, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2018.
- [116] Legfőképpen említendő itt René MARCIC: *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, Wien, Springer, 1957, valamint René MARCIC: *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien, Springer, 1963.
- [117] Greg WEINER: *The Political Constitution: The Case against Judicial Supremacy*, Lawrence, Kansas University Press, 2019.
- [118] A *Jogelméleti Szemle* 2015/4. számában bontakozott ki először a vita szélesebb alkotmányjogász-közösségben.
- [119] Fritz W. SCHARPF: „Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis” *The Yale Law Journal* 1966/4, 517–597; Louis HENKIN: „Is There a „Political Question” Doctrine?” *The Yale Law Journal* 1976/5; Martin H. REDISH: „Judicial Review and the »Political Question«” *Northwestern University Law Review* 1985/5–6.
- [120] Ennek kifejtését lásd például Alec STONE SWEET: *Governing with Judges*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- [121] HENKIN (119. j.).
- [122] Lásd példákat erre: SZENTE – GÁRDOS-OROSZ (67. j.).

- [123] PERRY (94. j.); Christoph HÖNNIGE: *Verfassungsgericht, Regierung, und Opposition – Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007; Rolf LAMPRECHT – Wolfgang MALANOWSKI: *Richter machen Politik*, Frankfurt am Main, Fischer, 1979, 9–69.
- [124] Terri Jennings PERETTI: *In Defense of a Political Court*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- [125] SCHARPF (119. j.) 517–597; HENKIN (119. j.); REDISH (119. j.).
- [126] Németország esetében lásd például LAMPRECHT –MALANOWSKI (123. j.)
- [127] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán – Alkotmánybíráskodás 2010–2014*, Budapest, HVG-ORAC, 2015. [http://real.mtak.hu/32957/1/jog\\_es\\_politika\\_1korr.pdf](http://real.mtak.hu/32957/1/jog_es_politika_1korr.pdf).
- [128] Jan KOMÁREK: „The Place of Constitutional Courts in the EU” *European Constitutional Law Review* 2013/3, 420–450.
- [129] Patricia POPELIER – Werner VANDENBRUWAENE – Armen MAZMANYAN (szerk.): *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Cambridge, Intersentia, 2012.
- [130] Lásd ehhez: Jan KOMÁREK: „Constitutional Courts in the European Constitutional Democracy” *International Journal of Constitutional Law* 2014/3. <https://bit.ly/32qemRC>.
- [131] SONNEVEND Pál: „Alapvető jogaink a csatlakozás után” *Fundamentum*, 2003/2, 27–37. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/03-2-03.pdf>.
- [132] Lásd például 2020-ból a német Alkotmánybíróság döntését a 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 egyesített ügyekben. A döntés összefoglalása angol nyelven.
- [133] A határozat kritikáját és a többszintű alkotmányossággal járó jogértelmezési kérdéseket az alkotmány és az uniós jog viszonyrendszerében lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017 <https://bit.ly/3ieNQPK>; DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1; <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-222016-xii-5-ab-hatarozat-mit-nem-tartalmaz-es-mi-kovetkezik-belole-az-identitasvizsgalat-es-az-ultra-vires-kozos-hataskorgyakorlas-osszehasonlito-elemzesben?download=pdf>. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlöny* 2017/3, 117–132.
- [134] SADURSKI (50. j.); Kasia LACH – Wojciech SADURSKI: „Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity” in HARDING–LEYLAND (28. j.); Ulrich K. PREUSS: „Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe” in Joachim Jens HESSE – Nevil JOHNSON (szerk.): *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 95–126; Radoslav PROCHŽKA: *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Budapest, CEU Press, 2002; Herman SCHWARTZ: „The New East European Constitutional Courts” in A. E. Dick HOWARD (szerk.): *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 1993, 163–208; SCHWARTZ (51. j.); Herman SCHWARTZ: „Eastern Europe’s Constitutional Courts” *Journal of Democracy* 1998/4.
- [135] SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001.
- [136] SÓLYOM (135. j.).
- [137] Spencer ZIFCAK: „Hungary’s Remarkable, Radical, Constitutional Court” *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe* 1996/1, 1–56.
- [138] BALOGH Zsolt – HOLLÓ András: *Az értelmezett alkotmány*. Lásd különösen *Az értelmezett alkotmány III*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2009.

[139] Az Alkotmánybíróság állásfoglalása a hatáskörének módosítására irányuló alkotmánymódosítási törvényjavaslattal kapcsolatban, 2010. október 28.

[140] „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.” Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

[141] Lásd például az ágazati különadók vizsgálata kapcsán 1618/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2914.

[142] 22/2012 (V. 11.) AB határozat.

[143] 13/2013 (VI. 17.) AB határozat. A határozat értékeléséről lásd bővebben ERDŐS Csaba: „Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” in SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

[144] 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.